HISTORIA

DE LA

NACION CUBANA

TOMO IX

Comprado a: "Librería Martí"

Precio: 30.24 76 - 77 - 80 X 00 01

Fecha: Junio 16/60

OK

HISTORIA

DE LA

NACION CUBANA

PUBLICADA BAJO LA DIRECCION

DE

RAMIRO GUERRA Y SANCHEZ
JOSE M. PEREZ CABRERA
JUAN J. REMOS
EMETERIO S. SANTOVENIA

TOMO IX

DESARROLLO ECONOMICO

Y

PROCESO SOCIAL

DESDE 1902 HASTA 1951 (2)

BIBLIOTECA PUBLICA R. M. VILLEDA LA HABANA
NO CIRCULANTE
MINISTERIO DE HACIENDA - REPUBLICA DE CUBA - BIBLIOTECA - AÑO DE LA REFORMA AGRARIA -

1952

EDITORIAL HISTORIA DE LA NACION CUBANA, S. A.
LA HABANA

PROCEDENCIA Fondo Antiguo
HS1658 96-07 $6500(10c)
FECHA 90-10-17

ES PROPIEDAD
Copyright, 1952, by
Editorial Historia de la
Nación Cubana, S. A.

9-
His.
H

Z.9

Impreso por Cultural, S. A., Obispo 525, La Habana, Cuba
Printed by Cultural, S. A., 525 Obispo St., Habana, Cuba

LIBRO PRIMERO

LA HACIENDA DE LA REPUBLICA INDEPENDIENTE

GERMÁN WOLTER DEL RÍO

LIBRO SEGUNDO

HISTORIA ECONOMICA

JULIO J. LE RIVEREND BRUSONE

LIBRO TERCERO

ORDENAMIENTO SOCIAL

JOSÉ ENRIQUE SANDOVAL

INDICE

LIBRO PRIMERO

La Hacienda de la República Independiente

		Pág.
Cap. I	Generalidades sobre la historia financiera y sobre la hacienda pública	3
Cap. II	Antecedentes económicos y propiamente financieros ..	32
Cap. III	Algunos factores de ambiente	67
Cap. IV	Presupuestos: Conceptos modernos. Pensamiento en cifras	85
Cap. V	Presupuestos: Generalidades de ingresos y gastos	118
Cap. VI	Sistema tributario	150
Cap. VII	Impuestos	169
Cap. VIII ...	Oportunidades para una reforma tributaria. Crítica a las reformas fiscales	225
Cap. IX	Aranceles de Aduanas	240
Cap. X	Adelanto en cultura financiera	272
Fuentes		282

LIBRO SEGUNDO

Historia Económica

Cap. I	La reconstrucción del país	287
Cap. II	La transformación demográfica	298
Cap. III	Desarrollo azucarero	311
Cap. IV	El comercio	325
Cap. V	La transformación financiera	339
Cap. VI	La crisis	349
Cap. VII	Los años de 1934 a 1940	365
Cap. VIII ...	Los acontecimientos más recientes	375
Cap. IX	Consideraciones finales	389
Fuentes		394

NO CIRCULANTE

LIBRO TERCERO

Ordenamiento social

PÁG.

CAP. I ..... De 1902 a 1932 398
CAP. II ..... De 1933 a 1939 408
CAP. III .... De 1940 a 1951 430

LIBRO PRIMERO

LA HACIENDA DE LA REPUBLICA INDEPENDIENTE

Capítulo I

GENERALIDADES SOBRE LA HISTORIA FINANCIERA Y SOBRE LA HACIENDA PUBLICA

Porque la comparación facilita conocer y explicar el sentido de las cosas, por lo que las épocas anteriores significan para el presente, y, en fin, porque solo refiriendo el pasado pueden medirse, en las realizaciones del presente, las justificaciones de sus prédicas, sus ansias, sus luchas, y sus conquistas, por todo esto, es imposible estudiar la evolución de la Hacienda cubana en la época republicana independiente, si se le considera con absoluto aislamiento, y sin referir, aunque sea brevemente, lo que eran la Hacienda colonial, y la del período intermedio de la intervención norteamericana.

La exposición de cualquiera institución o conjunto de asuntos correspondientes a una misma disciplina, durante un determinado período de tiempo, con simple información, sin comentario alguno y sin referir sus características en el más inmediato período histórico precedente, podrá ser función noticiera, pura y sencilla, pero al no poderse comparar con el inmediato período pasado, y mejor aun, con los años menos remotos, no ofrecerá los elementos necesarios para juzgar acertadamente esas disciplinas. El antecedente histórico de las instituciones, para juzgar la realidad del momento, es tanto como en la obra pictórica el fondo que la destaca.

"Para estudiar las posibilidades de la vida futura de los hombres —escribió Martí— es necesario dominar el conocimiento de las realidades de su vida pasada." "La economía —escribió Santovenia en el Prefacio de su *Historia de Cuba,* particularizando una sentencia de mundial generalidad— ha sido eje de la existencia cubana. En ningún pueblo encaja mejor que en el de Cuba la interpretación económica de la Historia. Pero la interpretación económica de la Historia no puede excluir ni excluye la consideración de otros factores en la tarea de contar cómo han pasado las cosas... La Historia llega a ser más que una ciencia: es más que una ciencia cuando sale de la esfera de la curiosidad intelectual y asume plenamente su función de agente de la vida." El mismo concepto, con diferentes palabras, lo ha expresado Arciniega en

su *Biografía del Caribe:* "Al final de la historia está el prólogo de la vida".

La Hacienda cubana de la república independiente, con un criterio amplio de la ciencia de la Historia, debe exponerse precedida, aunque sea ligeramente, entre otros, de estos dos antecedentes: el de la realidad financiera cubana de la época colonial terminada en primero de enero de 1899, con el breve período de la ocupación norteamericana, que medió entre esta última fecha y el 20 de mayo de 1902, comienzo de la vida republicana independiente; y el de las ideas fiscales de las figuras representativas del pensamiento cubano en todo ese período anterior, especialmente en los últimos años de la época colonial.

La fijación de nuestra realidad financiera anterior al 20 de mayo de 1902, no sirve por sí sola para un completo estudio político-económico del posterior período independiente. Antes que Stourm dijera en su conocida obra sobre los presupuestos, que la nación que esté sujeta a una dominación extranjera no puede tener la pretensión de establecer sus presupuestos, ya que posee la soberanía el estado que es Metrópoli; y antes de que, apenas transcurrida la segunda Guerra Mundial, el vizconde de Erza, generalizando aquella idea, para referirse a diversos factores de la economía, como son los bancos, los ferrocarriles, la nevegación, las producciones agrícola e industrial, y otros, dijera con acierto, aunque aludiendo a países que en la comunidad jurídica internacional son considerados soberanos, que nación cuyas finanzas se gobiernan desde el extranjero no puede gozar de verdadera soberanía, con mucha anterioridad, ya que una figura cubana ilustre, a mediados del siglo XIX, José Antonio Saco, había dicho con honda amargura, y con sobrada razón, que España no renunciaría al absolutismo que mantenía en Cuba, ya que eran privilegios muy gratos a los gobernantes españoles el poder implantar en Cuba contribuciones a su voluntad, e invertir el producto de las mismas como libremente lo quisieran, y sin que los contribuyentes tuvieran oportunidad de conocer la gestión fiscal, terminando su observación con la afirmación definitiva de que para gozar Cuba esos derechos políticos tendría que pedirlos, que disputarlos, que arrancarlos a sus opresores.

El antecedente histórico es necesario para el estudio de la economía de una nación soberana, pero no lo es tanto —siempre influyen la costumbre y la tradición— cuando se trata de la economía de un nuevo Estado, ya que rigiendo en este último normas distintas para el ordenamiento social, el factor político completamente distinto en los dos períodos, el del coloniaje y el de la propia soberanía, por sí solo, determina resultados financieros diferentes. El factor político tiene una

mayor fuerza determinante que los otros factores actuantes en la primera de esas dos distintas organizaciones, en la colonial.

En el documentado discurso de apertura del Curso de 1939 al 1940, titulado *Consideraciones Fiscales,* el profesor de nuestra Universidad doctor Juan Manuel Menocal y Barreras, anunció el tema de su oración con estas palabras: "Vamos a exponer criterios sobre acciones fiscales de los poderes públicos de Cuba republicana"; y no obstante haber afirmado en ese mismo discurso que "realmente no resultan forzosamente atinentes, como paso previo, los antecedentes históricos de las ideas fiscales cubanas", desconociendo, con acierto, esa afirmación, que acaso hiciera por modestia, y para librar de toda crítica, que hubiera sido injusta, a la exposición histórica que, al fin, hizo sobre las ideas fiscales que expusieron en los tres grandes movimientos del proceso creador de la República, el Reformismo, el Autonomismo y el Separatismo, hace ese estudio de dichos tres grandes movimientos; y refiriéndose a su propósito de exponer criterios sobre la Hacienda republicana, dijo estas palabras: "Ayudará a la ponderación de nuestros juicios el conocer, aunque someramentte, el pensamiento tributario de las tendencias históricas cubanas, que por distintos rumbos encaminaron sus energías y devociones a la consecución del gobierno propio".

El Derecho financiero, injusto y arbitrario, que regía en Cuba antes de la constitución de nuestra república independiente, no corresponde al pensamiento cubano de ninguna época, ese pensamiento que estuvo contenido en las ideas expresadas por nuestras grandes figuras del pasado, desde el Padre Agustín, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, las del Reformismo, del Autonomismo y del Separatismo, generalmente dichas al criticar el sistema financiero que se nos tenía impuesto.

La comparación del antecedente histórico colonial con el hecho republicano independiente, nos permitirá hacer historia crítica, que es más provechosa que la simplemente narrativa.

"La Historia civil e intelectual de Cuba —escribió con acierto Ricardo del Monte en 1894, en su notable prólogo a la obra editada aquel año en Philadelphia sobre *Discursos Políticos y Parlamentarios,* de Rafael Montoro— se extiende a poco más de un siglo: comenzó en la última década del siglo XVIII." No ocurrió esto por causa imputable ni al territorio ni a sus habitantes, "sino por la incuria de sus señores y gobernantes, que desconociendo o menospreciando su importancia, la habían tenido desconocida hasta entonces". Y agregó del Monte que "cuando vino a mandarla el general Las Casas —bajo cuyo gobierno, secundado por Arango, Valiente y el Obispo Espada, empezó a germinar la cultura— pudo con toda verdad decirse *que Cuba no tenía Historia*".

Cuba, en efecto, solo tenía un puerto autorizado para su comunicación con el exterior: La Habana; y sólo con dos puertos del exterior podía tenerla: Cádiz y Sevilla. El monopolio mercantil, las trabas al comercio exterior, gravaban en la conciencia cubana toda la fuerza de ese tráfico para normar la felicidad o la desgracia cubanas, y la de sus barreras, de limitación directa o de actuación indirecta, con los sistemas de aduana. Los ingresos de la Hacienda cubana no eran suficientes para el equilibrio de sus gastos, necesitaba la anual subvención de la Real Hacienda de México que era conocida con el nombre de *Situado de Veracurz,* déficit que en 1794, según del Monte, no bajaba de $ 800,000.00. Al permitirse el comercio con las demás naciones extranjeras, aumentándose en forma notable nuestra producción, los derechos de aduana, principalmente, junto con otros impuestos, comenzado ya el siglo XIX, nivelaban los gastos y los ingresos de la colonial Hacienda cubana.

Cuba, como muy pocos países, ha tenido que luchar en sus movimientos de progreso contra trabas artificiales que, torpemente, la sujetaban; y con medio siglo de independencia, y débil en sus comienzos, ha confirmado una vez más el juicio de Bolívar al explicar el proceso revolucionario de las naciones de la América del Sur para alcanzar su soberanía propia: "El débil necesita una larga lucha para vencer; el fuerte, como en Waterloo, libra una batalla y desaparece un Imperio".

Todos estos antecedentes explican la fuerza que en la subconciencia cubana tuvo el concepto del Arancel de Aduana como determinante en la vida económica de la colonia, y la supervivencia del concepto hasta la república independiente, casi durante los primeros cuatro lustros, para encontrar en esos impuestos el principal ingreso del Tesoro nacional. Al crearse el cargo de Interventor de la Isla de Cuba en 14 de marzo de 1899, a pesar de que existía el de Interventor Especial de Aduanas, fué a ese Interventor de la Isla de Cuba, precedente remoto, al comenzar el Gobierno Militar norteamericano en primero de enero de 1899, de nuestro actual Tribunal de Cuentas, a quien se atribuyó *el examen de las cuentas que fueran pagadas con dinero procedente de las Colecturías de Aduanas, sin hacerse mención de las otras oficinas recaudadoras de impuestos,* entre ellas las Administraciones provinciales de Hacienda, a las que por la Orden de 25 de marzo de 1899 se les obligó a remitir a los respectivos municipios las listas cobratorias de las contribuciones urbanas, rústicas y del subsidio industrial transferidas por el Estado a los municipios en concepto de impuesto directo. No se cuidaban, olvidaban, las llamadas Rentas terrestres, los restantes impuestos, que no fueran los de Aduana.

La Resolución del Presidente de los Estados Unidos sobre los nuevos Aranceles que regirían a partir del primero de enero de 1899, y la Proclama de esta fecha del gobernador militar, general Brooke, no contienen declaración alguna sobre el régimen tributario de la nueva situación política. Los impuestos interiores se pagaron en Cuba, después de cesar la soberanía española en primero de enero de 1899 sin una disposición expresa que lo ordenara, simplemente por fuerza de costumbre, o para decirlo con la expresión de nuestros más sencillos marinos, cuando se refieren al movimiento de la nave después de la recogida de velas o cesación de los motores: "por la estrepada del barco", que es también, por lo marino, "locución de Aduanas".

La Junta de Información de 1866 y 1867, en su contestación de 30 de enero de este último año, había pedido la supresión de los derechos de Aduana, alegando que con poco más de un 5% sobre la renta o producción líquida se podrían pagar los gastos públicos, y caso de mantenerse esos derechos de Aduana, que sus tipos de cobro fueran disminuídos y se simplificaran los Aranceles, a fin de que no se extinguiera la vitalidad económica de Cuba, siendo desatendida por el Decreto de 12 de febrero de 1867, que no obstante dejar subsistentes los derechos de Aduana, estableció aquel impuesto al más elevado tipo del 10%, sin reformar el Arancel, ni reducir los tipos de adeudo y manteniendo el derecho diferencial de bandera y casi todos los impuestos contra los que habían protestado los comisionados cubanos. Este Decreto de 12 de febrero de 1867, criticado por Céspedes en su Manifiesto de 10 de octubre de 1868, confirmó en el ánimo de los cubanos la observación de Saco sobre que la reforma arancelaria que el mismo Martínez Campos había pedido días después del Zanjón, al Ministro de la Guerra, solo podría obtenerse por medio de la guerra. Años después, las reformas fiscales pedidas por el Partido Autonomista tenían el propósito de alcanzar un menor costo de producción para la industria azucarera y para que los presupuestos, con reducción de los derechos arancelarios y de los impuestos indirectos, se nutrieran con un impuesto complementario sobre la renta o producción líquida.

En la famosa carta escrita en 2 de mayo de 1895 por Martí y Máximo Gómez, al Director del periódico *New York Herald*, no mencionan, ya que no era lugar oportuno, el detalle del régimen fiscal al que aspiraban para la república independiente, pero expresan bastantes generalidades respecto a la naturaleza de la reforma tributaria, y del gasto público.

Regían en Cuba, según el Reglamento de 14 de diciembre de 1894, el impuesto de cédulas personales para todas las personas residentes en

el país, dividido en trece clases, según la riqueza de cada sujeto hasta la última clase para los que no contribuían; la Ley de 6 de agosto de 1893 respecto al impuesto del 1% sobre sueldos; el impuesto industrial según las leyes de 18 de junio de 1890 y 30 de junio de 1892, que además autorizaba recargos en favor de los municipios, al cual impuesto estaban sujetos todos los residentes en Cuba según sus industrias, profesión, comercio, artes y oficios, con una cuota fija y con varias tarifas según la industria o el comercio, la profesión, el oficio y la población, contribución industrial que, según ya explicamos, fué trasladada a los municipios por la Primera Intervención americana.

Martínez Ortiz, para subrayar toda la injusticia del régimen arancelario de la Colonia, dijo en su obra *Cuba. Los Primeros Años de Independencia*, que era tan injusto el derecho preferencial que sufríamos en beneficio de los industriales españoles, "que en 176 Partidas del Arancel oscilaba entre 100 y 200%, subiendo en otras hasta el 300, y el 400, hasta que en algunos artículos, como el jabón, las velas, el vidrio y otros, el margen preferencial en favor de la Metrópoli, llegaba al 600, al 700 y al 850".

Max Weber, en su obra *Historia Económica General*, señaló los rasgos característicos de la antigua política colonial, y las supervivencias que son propias de todo sistema que ha tenido larga existencia, y explicó la práctica del monopolio por "las posibilidades de colocación en las Colonias y las oportunidades de ganancia que ofrecía el transporte entre la Metrópoli y las Colonias, tal como fueron aseguradas por el Acta de Navegación Inglesa de 1651, que vino a eliminar la navegación extranjera".

"Una vez alcanzada una etapa histórica —ha escrito Antonio Martínez Bello en su *Historia Económica Universal*—, quedan subsistiendo en la nueva forma de vida republicana sedimentos de la anterior etapa feudal de la Colonia; y se afirma por algunos autores que en la forma republicana de vida y de economía de Cuba, quedan todavía en vigor o en latencia considerables residuos y hasta poderosos aspectos supervivientes del régimen feudal desaparecido con la Colonia."

Nuestra redención, para decirlo con las palabras escritas por Martí en el bello prólogo que constituyó una de sus más geniales producciones, fué en un principio *teórica* y de forma, más que *efectiva* y real, no sólo por factores externos, que ya han sido casi totalmente removidos, sino por esas supervivencias del régimen político pasado, bien sean arrastres o residuos de la legislación financiera colonial o conceptos de su equivocada cultura, o hábitos o subconsciente tradición.

La ley de 22 de enero de 1913 creó la Comisión Nacional de Estadísticas y Reformas Económicas, disponiendo que diera preferente atención al estudio de los Aranceles entonces vigentes y sus reformas, evidenciándose que hasta esa fecha no se le daba por lo menos suficiente atención a los trabajos estadísticos y que en el orden económico general se fijaban en primer término en los Aranceles. Ya no es así. En los últimos cincuenta años hemos escrito el prólogo de la actual vida cubana, con un nuevo sentido, apenas iniciado, que tiene que ser progresista, civilizado y feliz.

Los Profesores Seligman y Schoup en su *Informe* de 1932 sobre el Sistema Tributario de Cuba, y los Profesores Magil y Schoup en su *Informe* de 1939 también sobre asuntos fiscales, dijeron que "el sistema tributario de Cuba es herencia en gran parte del sistema tributario colonial español" y que en 1932 "los ingresos fiscales se obtienen en Cuba a base de los derechos de importación, de impuestos sobre las ventas, del impuesto del Timbre, y de impuestos que afectan a las actividades mercantiles, de múltiples impuestos sobre el consumo, y de la Lotería, y solo en escasa cuantía, de impuestos de carácter municipal sobre la propiedad inmueble"; y en el de 1939: "Como las Aduanas son el reducto del Tesoro cubano, es imprescindible que sean administradas con el máximo de eficiencia y escrupulosa honradez". En la actualidad —el material humano elogiado por Martí y en la remota antigüedad por Platón, al expresar que la mejor administración era la que contaba con mejores hombres— tienen los Directores cubanos a su favor una más amplia cultura financiera y las corporaciones interiores y extranjeras que tanto nos faltaban, con un notable adelanto en la educación y en el hábito fiscales, que producen una menor evasión, a pesar de la aplicación, no siempre libre de justas críticas, de los fondos públicos.

Si Vicente Gay en su interesante obra *La Hacienda Social* —de este calificativo hemos de ocuparnos no solo con relación a la ciencia, a la teoría del Derecho Constituyente, que al cristalizar en norma obligatoria constituye el Derecho Financiero, sino también con relación a la que ya se titula Historia Social— expresó que las teorías financieras, para ser realmente científicas, deben descansar en la Historia financiera, en la Sociología financiera y en la Estadística financiera, de las que dice que la segunda es la más robusta, bien podemos afirmar, generalizando el concepto, que la Historia financiera no puede hacerse sin el auxilio de la Sociología y de la Estadística financieras, esta última para la medición de los hechos y por su expresión en cifras, y aquélla, para fijar en el mismo pasado la causalidad que han tenido los hechos históricos, su ambiente social, su filosofía.

La Sociología Financiera permite, tanto en el Derecho vigente como en la Historia hacendística, fijar la influencia en el bienestar y en el progreso sociales del gasto público, sobre si fué o es conveniente a la Economía nacional el impuesto que se implantó o el que rige, si es tolerable la presión tributaria y si la carga del impuesto está debidamente repartida entre todas las clases de la sociedad.

Con acierto ha escrito el Profesor de Historia de la Universidad de la Habana, doctor Herminio Portell Vilá, en su Prólogo al Ensayo Histórico, Social de la Integración de la Sociedad Cubana, que, con el título *Cuba Colonial,* ha publicado el doctor Gerardo Brown Castillo, que entre los trabajos históricos son menos frecuentes entre nosotros los que enfocan "la totalidad de una fase del desenvolvimiento de la nacionalidad para interpertarla y ofrecer las conclusiones del estudio así hecho". "Las grandes síntesis, agrega, son las que habrán de darnos las coordenadas de la evolución histórica del pueblo cubano."

Contamos con muy pocos estudios y producciones de Historia financiera. Ha sido en los últimos cuatro lustros cuando estas actividades comenzaron. La magnífica obra de Friedlaender sobre *Historia de la Economía Cubana* se escribió en 1944 y, como su nombre lo indica, no es una historia financiera sino económica, en la que se hacen por necesidad simples referencias al régimen fiscal, y se anota la poca atención que a los estudios de Economía política se prestaba hasta 1899 en la misma Universidad Nacional. Esta obra de Friedlaender, es ciertamente la más completa historia económica de Cuba, pero, de Economía en general, no atiende con el necesario detenimiento los asuntos de la Hacienda pública cubana, y por la fecha de su publicación no puede recoger las grandes reformas fiscales de los dos últimos lustros.

Con relación al régimen colonial escribió en 1880 José Eldueyen su obra *La Hacienda en la Isla de Cuba.*

Con referencia a la Hacienda de la República independiente, ha sido más escasa la producción de estudios históricos.

Las notables compilaciones de Borges y otros no son estudios históricos. En cuanto a Empréstitos y financiamientos el doctor Juan Martínez escribió una Monografía en 1932, incompleta en la actualidad por los últimos veinte años transcurridos. Una síntesis histórica general se hizo por el doctor Juan M. Menocal en su Discurso de Apertura del Curso de 1939 y en su posterior Conferencia sobre *Antecedentes del Impuesto a la Renta.* Y el doctor Pérez Cubillas, también Profesor de la Universidad, especialmente en el impuesto de Utilidades ha explicado sus etapas en la República independiente. En la *Biblioteca Histórica Cubana* de Carlos M. Trelles y Govín, y según lo observa también el

doctor José Manuel Pérez Cabrera en el Capítulo que escribió en 1943 al *Anuario Cultural de Cuba* publicado por el Ministerio de Estado, se encuentran pocos trabajos sobre Historia financiera. Infiesta escribió sobre *Historia Constitucional de Cuba;* Remos sobre *Panorama Literario de Cuba en nuestro Siglo;* Gay Calbó sobre *Los orígenes de la Literatura Cubana;* José Francisco Castellanos sobre la *Historia de la Educación;* Weiss sobre *Historia de la Arquitectura,* y Zarragoitia sobre *Historia de la Taquigrafía* con inclusión de Cuba; pero respecto a disciplinas financieras solo contamos con conferencias y algunos artículos y trabajos, entre otros, los de Gutiérrez de Celis, Felipe Pazos, Menocal, Pérez Cubillas, Gustavo Gutiérrez, Julián Alienes, y pocos más.

En la Historia de Cuba general, en las locales, en las de las figuras políticas y culturales, tenemos un adelanto extraordinario.

En años pasados pude dedicar alguna modesta atención a la Legislación financiera de la República independiente y al hecho cubano de la respectiva oportunidad; pero, alejado de los estudios históricos, que no lo son las simples lecturas corrientes, necesarias en toda elemental cultura, temo no poder realizar debidamente el trabajo que se me ha confiado, ya que si bien me sería menos difícil sintetizar y simplemente exponer cuál ha sido y cuál es el Derecho financiero cubano desde el 20 de mayo de 1902 hasta el mes de enero de 1952, fecha en la que comienzo a dictar estos apuntes, tengo la conciencia del deber de una tarea superior —y superior también, a mis fuerzas—; la de fijar los antecedentes históricos y el clima variante de todo este período, para terminar con la interpretación de nuestra evolución y señalar el adelanto que, evidentemente, hemos alcanzado en estas disciplinas.

Martínez Ortiz en la Introducción de su obra *Cuba. Los Primeros Años de Independencia,* dijo que "la Historia no debe limitarse a la narración de hechos; precisa, para ser fructífera, que analice las causas determinantes de ellos, y deduzca enseñanzas para el porvenir". Para quien fué en sentido cronológico y por su capacidad uno de los primeros historiadores de los años iniciales de nuestra existencia independiente, la declaración y análisis de los hechos ocurridos en esos primeros años, es "labor indispensable para proceder con acierto en lo futuro".

Para excusar cualquiera demora en nuestro progreso, expresó, con razón, apenas transcurridos dos lustros de independencia, que si ésta se hubiera alcanzado en los comienzos del siglo XIX cuando cesó la soberanía española en las otras naciones de América y estaba reciente la Independencia de los Estados Unidos, no sólo hubiéramos tenido un tiempo mayor para nuestro robustecimiento institucional y cívico, sino que las mismas caídas y tropiezos característicos de todas las naciones en

su primera edad, habrían pasado menos advertidas en el extranjero, y al no estar arraigados en Cuba los intereses extraños que a fines del siglo XIX y primeros años del XX se establecieron, o afianzaron, en nuestro país, esos naturales defectos de los países nuevos en actuación conjuta con el de los intereses extraños arraigados, al actuar como fuerza estática, que solo contemplan su propia existencia y su desarrollo lucrativo o pacífico, no habrían constituído una resistencia a todo sistema nuevo de progreso ni, por lo menos, al ensayo de nuevas normas.

La Historia social, a la que han mencionado especialmente entre nosotros profesores como Ramiro Guerra y Portell Vilá, para quien es "la que se refiere a los altibajos, de la integración nacional", "puede servirnos a maravillas para entender mejor la Historia política y los fracasos de nuestras tentativas revolucionarias en el siglo pasado". Estamos en la época de las síntesis interpretativas y la historia social resulta imprescindible.

Estos conceptos fundamentales nos producen honda preocupación al comenzar este trabajo. Estimamos nuestro deber sintetizar los hechos y el derecho de la Hacienda de la República independiente, sin comentario, y con el cuidado de que la necesidad del resumen no omita la relación de algunos antecedentes esenciales, y para dar seguidamente y por separado nuestros juicios o interpretaciones de aquel pasado y del presente.

El doctor Brown, como un antecedente para la Historia social, y con motivo de sus observaciones sobre nuestro desarrollo socio-cultural, apunta los caracteres que a la sociedad cubana imprimió *La economía esclavista* "y cómo ésta determinó su aspecto político e influyó en la estructuración de las clases". Si tenemos en cuenta que el doctor Brown señala el año 1869 como fecha en la que comenzó "la desintegración de la economía esclavista", podemos sospechar que quien es al propio tiempo profesor de Sociología y de Historia, reconoce como el factor político —que no otra cosa representa la mención de aquel año 1869, ya que toda fecha, como dijo Víctor Hugo, es una idea convertida en cifra— influye en el fenómeno económico de la Nación y muy especialmente en el Derecho financiero del Estado.

Tiene también fundamento nuestro propósito de exponer los antecedentes históricos de la Hacienda republicana independiente, en las siguientes palabras del profesor de Hacienda Vicente Gay: "la simple descripción formal de una institución no puede hacer que se comprenda; hay que rebuscar sus raíces, ya que las instituciones no se sacan de la nada, ni son obra de la improvisación, ni tampoco resultan enteramente

voluntarias". Este concepto de la voluntariedad en las instituciones, nos recuerda el que sobre la libertad expresó Consentini en su obra *La Legislación Civil y el Proletariado:* "La libertad se resuelve en un privilegio de los que tienen medios suficientes para ejercerlo". "La investigación sociológica en la ciencia financiera, dijo Gay, quiere averiguar el por qué del origen de las doctrinas y de las instituciones, y cómo se han formado, para llegar a interpretar atinadamente su sentido". Anteriormente recogimos el concepto de Portell Vilá sobre las síntesis interpretativas en la Historia o sea este mismo juicio que venimos exponiendo.

El historiador inglés Trevelyan al definir, en su obra *Historia Social Inglesa,* a la historia social como la historia de un pueblo hecha exclusión de la política, —según lo cita Ramiro Guerra en la Introducción a su interesante novela *Crónica del Ex-Cafetal Jesús Nazareno,* titulada *Mudos testigos*— ha debido emplear con un significado genérico, con la más amplia acepción, cada una de esas dos voces, —social y política— para que con las dos se comprenda la totalidad de las actividades humanas. Cuando Roces escribió en el primer cuarto de este siglo que el Derecho Privado venía siendo suplantado por el Derecho Social y el Derecho Fiscal, y cuando expresó que la propiedad privada se limitaba de continuo por las leyes sociales y las fiscales, distinguió entre las disciplinas tributarias y las propiamente sociales, queriendo referir las leyes sociales, en su acepción menos restringida y menos amplia, no a la vida de salón, como concepto restringido, ni a la totalidad de las actividades del hombre en la Sociedad política como significado de mayor alcance, sino a las relaciones humanas por razón, principalmente, del trabajo y del reparto de la riqueza. Y Ramiro Guerra, también historiador, al decir que esa definición en sentido negativo de Trevelyan se hace más fácil en nuestros días "con la aparición de una tercera y floreciente clase de historia: la económica", ha empleado este último calificativo en su más amplia acepción, para comprender, dentro del concepto de la economía de la Nación, lo que constituye la materia de una disciplina científica independiente, el Derecho Financiero del Estado, su economía, con todas sus ramas del Derecho Fiscal y del Derecho Presupuestal, y cualquiera otra.

¿Pero qué es *Social,* Historia social, Hacienda social? ¿Se puede escribir Historia y vivir la Hacienda, sin la base de una Sociedad? Lo que el adjetivo hace, en el caso de la Hacienda, es reclamar para élla, como ciencia y como generadora del Derecho Financiero, el sentido que siempre debió tener, y no tuvo en el pasado, del que ya tiene conciencia en el presente y por cuya incorporación en el Derecho vigente se aboga,

pasada ya la época de lo que se ha llamado "cultura financiera deshumanizada", en esta nueva ciencia, la Hacienda Social, que a juicio de Gay representa "la más trascendental transformación económica del Estado", definiéndola con la exposición de su contenido: "el fomento de la cooperación de la economía social y la estatal, de manera sistemática y práctica, y para que no solo considere al Presupuesto como un plan financiero del Estado jurídico, sino principalmente de la Comunidad Social".

Con razón se ha dicho en la Memoria o Informe General del Censo de 1943, que la Geografía de Cuba es la base de su Historia; fué descubierta por Colón en su primer viaje por su posición geográfica, que también determinó que el comercio entre el Nuevo y el Viejo Mundo la utilizara como base; que no acompañara a las otras Colonias españolas del Continente en la independencia que alcanzaron al comenzar el siglo XIX, y que en ella se manifestara la ingerencia política y económica de los Estados Unidos. Esa posición geográfica, como factor determinante de nuestra Historia Política, lo ha sido, consiguientemente, de nuestra Historia financiera, en forma señalada y absoluta, hasta el nacimiento de la República independiente, si bien con posterioridad al 20 de mayo de 1902, y por lo menos hasta la derogación de la Enmienda Platt, iniciamos un nuevo período, en el que por haber perdido significación el factor político internacional, la situación geográfica tuvo menor influencia, y estamos ya en un nuevo período, desde la derogación de aquella Enmienda, con plena soberanía y libertad en el orden político, para orientar nuestra conducta, y escribir nuestra futura Historia financiera, sin más elementos de influencia extranjera que los que puedan sufrir todas las demás naciones por el determinismo económico o cualquiera otro, consecuente de factores extraños.

La Filosofía no depende como el Derecho financiero de la soberanía política. Por eso, en síntesis feliz, se ha expresado el concepto de la soberanía financiera. La Hacienda Pública vive de realizaciones, que no siempre corresponden a la doctrina de los respectivos estados de cultura, ni en cuanto a las normas del Derecho positivo, ni en lo referente a su aplicación. La Filosofía fiscal tiene las características de todas las Filosofías: concepción originaria de una alta personalidad en la que, generalmente, está su inicio, alcanza más tarde, con su repetida explicación, un creciente estado de conciencia colectiva; pero hasta que la doctrina no cristaliza en una disposición obligatoria, normativa de la sociedad, es decir, hasta que la Filosofía no es aplicada (la llamada Economía aplicada es una forma o modalidad de la Filosofía econó-

mica), lo que solo es posible cuando se tiene soberanía política, no orienta y determina la vida financiera de la Sociedad.

En la propaganda por la libertad siempre y en todas partes, se han expresado argumentos económicos y financieros. "Es la dureza de la presión aguda y desaforada, de la imposición, ha escrito Gay, lo que mejor prepara el terreno para todas las ideas de emancipación."

El Padre Agustín, José Agustín Caballero, —llamado por el profesor de la Universidad de la Habana, doctor Roberto Agramonte, en el interesante libro que acaba de publicar titulado *José Agustín Caballero y los orígenes de la conciencia cubana,* "el fundador de nuestra cultura" y "el forjador inicial de la conciencia cubana"—, catedrático de Filosofía, por oposición, en 1785, cuando apenas tenía 23 años de edad, tío abuelo carnal de Don Pepe, de aquel que lo llamó "ese padre mío en el espíritu", y que ha dado su nombre al primero de los cinco grandes hombres de la Filosofía cubana, según aquel profesor, el de Caballero, el de Varela, el de Luz Caballero, el de Martí y el de Varona, aquel de quien dijo Martí que fué "padre de los pobres y de nuestra Filosofía", Martí, que, sin quererlo, se autocalificó cuando dijo que *no se puede ser Apóstol sin ser Economista,* —el Padre Caballero, en el proyecto constitucional que para ser presentado a las Cortes Nacionales españolas redactó y entregó a Andrés Jáuregui en 1811, pudo decir que entre los asuntos fundamentales reclamados por las Colonias, españolas, estaban "el derecho de saber lo que pagan, cómo lo pagan y por qué lo pagan y en qué lo invierten", y el de "sujetar los gastos y cada ramo al plan general de la Economía", pero ni estas trascendentales palabras, con las que la intuición del genio se adelantó en más de un siglo, en el mundo entero, a las disposiciones del Derecho financiero comparado, ni la asignación de los asuntos del Tribunal de Cuentas en su proyecto de Constitución a lo que concebía como una especie de Poder legislativo en la Colonia —al Consejo Provincial de la Isla, compuesto de 20 miembros por elección—, si bien iniciaron en estas disciplinas una conciencia cubana, en la realidad, al no cristalizar en normas obligatorias de derecho, al no pasar de Filosofía financiera a Derecho financiero, por falta de soberanía política, no influyeron en la que fué siempre maltratada Hacienda Colonial.

Aquellas palabras de Caballero, que son la síntesis de nuestras tres leyes financieras fundamentales, que con la posible amplitud explicaremos oportunamente en este capítulo, la Orgánica de los Presupuestos, la de Contabilidad y la Orgánica del Tribunal de Cuentas, que con la Constitución y la Ley de Bases del respectivo Presupuesto, son las reguladoras de las finanzas públicas cubanas, debieran escribirse en lugar

visible del edificio del Tribunal de Cuentas, con este otro pensamiento de Martí, como un homenaje de la República al Apóstol y a quien éste llamó Padre de nuestra Filosofía: "Debieran los ricos, como los caballos de raza, tener, donde todo el mundo pudiese verlos, el abolengo de su fortuna".

Estas ideas financieras lo fueron solo, en todo el período colonial, de pocas esclarecidas personalidades, sin constituir un estado de verdadera opinión pública, de conciencia colectiva, y la falta de soberanía política impedía que se tradujeran en leyes normativas de la sociedad, que como casi todas debieran acordarse antes que la opinión pública, concreta, expresa y señaladamente, las reclame, cuando las conciban los que sepan, y para que en su ulterior realización, alcancen su plena justificación. "Cada sistema nuevo de ideas, ha escrito Agramonte, es índice del inconsciente colectivo del grupo opreso, cuyas emociones existentivas y angustiosas están reprimidas en espera de manifestaciones."

El mérito de nuestro progreso debe medirse relacionándolo con su *tiempo* y sus circunstancias históricas. Debemos pues referirnos en este capítulo no sólo a los antecedentes históricos del vigente Derecho financiero, sino también a los ambientes sociales de aquel tiempo pasado y del presente.

Para historiar el Derecho financiero de un período es preciso considerar la relatividad de la idea fiscal de la sociedad y de sus representativos, de su organización política, y de la real aplicación de las disposiciones de su Derecho. Los mismos programas de los Partidos no pueden tomarse en lo absoluto como expresión de la idea concreta de un grupo social, porque "el inconsciente colectivo" obliga a los Partidos a ser no sólo organismos de manifestación de opinión pública, sino creadores de esa misma opinión, o con las palabras felices de Azcárate, tienen que ser al propio tiempo "Partidos y Escuelas".

Justifican en fin, la necesidad de que para exponer nuestra Hacienda pública desde el 20 de mayo de 1902 hasta nuestros días, hagamos alguna mención, aunque sea suscinta, de los más inmediatos antecedentes históricos, las siguientes palabras del Profesor universitario sobre el pensamiento cubano: "el cubano encontróse de repente entregado a su propia madurez ciudadana; así se integró la Nación cubana, con una herencia de glorias pasadas y un *Programa de futuro por realizar*".

Alfredo Zayas, Rodríguez Lendián, Martínez Ortiz, Escoto, Vidal Morales, Ramiro Guerra, Portell Vilá, Raimundo Menocal, Entrialgo, Vitier, Pérez Cabrera, González del Valle, Guiral, Chacón y Calvo, San-

tovenia, Roig de Leuchsenring, Le Riverand, Friedlaender, Portuondo, Jústiz, Juan Luis Martín, Trelles, Valverde, y otros, y las publicaciones de la Academia de la Historia, todos, en fin, los que en Cuba se han ocupado de estudios históricos señalan este sentido de relatividad, que exige la exposición de ambientes y de antecedentes históricos.

El doctor José Agustín Escoto en su trabajo publicado en 1916 en la *Revista de Literatura Cubana,* titulado *José Agustín Caballero, Reformador de los Estudios Históricos en Cuba* recogió estas palabras del P. Agustín sobre la Ciencia "que ha venido a ser ahora —esto decía hace más de un siglo— la piedra angular de todo estudio": "la Historia es el libro manual donde el jurisconsulto, el economista, el militar, el político, el simple agricultor, deben ocurrir continuamente para encaminar sus pasos y operaciones".

Cuando aún no había comenzado el siglo XIX, ya José Agustín Caballero hacía crítica de nuestro régimen económico colonial. Pedía atención a la carga tributaria, reclamando una legislación equitativa; se interesaba por el gasto público pidiendo un mejor uso de la riqueza general; predicaba por la aplicación de esa riqueza general "con sabia economía al socorro de las necesidades y al gozo de los honestos placeres de la vida"; criticaba el tráfico del tabaco "estancado en manos del Fisco", y que el ganado estuviera "sujeto a serios gravámenes"; aludía a los impuestos antieconómicos y a la excesiva carga fiscal, hablando de "la presión habitual en que se hallan la agricultura y el comercio"; reclamaba, en fin, "el comercio libre para que no se cierre el tráfico a los buques extranjeros".

En el reciente Cuaderno que con el interesante título *Niveles mentales y Estudio Socio-económico,* acaba de publicar el Instituto de Sociografía y Planeación de la Universidad Nacional de Tucumán, reclaman la necesidad de una definición que aclare el concepto de "estado socio-económico —y ya hemos aludido repetidas veces al calificativo "social" con relación a la Historia y a la Hacienda—, y los autores de ese Cuaderno, Miguel Figueroa Román y Bernardo Serebrinsky estiman ajustada la definición propuesta en 1928 por F. Stuart Chapin: "posisición que el individuo o la familia ocupa con relación al término medio existente de cultura, renta efectiva, bienes materiales, y participación en las actividades sociales de la colectividad".

Estos variados factores o elementos cuya fijación es necesaria para la interpretación del ambiente, no se conocen en Cuba, en su totalidad, por falta de las respectivas estadísticas, ni respecto a la época colonial, ni de los primeros años del corriente siglo.

La Historia fiscal de una Nación no puede hacerse en sentido negativo, diciéndose que es la historia de ese conglomerado social con exclusión de lo político, de lo social y de lo económico propiamente dicho. Lo financiero —ingresos y gastos de un Estado, su Economía— no puede referirse sin lo político, pues este último factor es tan influyente, que con los mismos elementos naturales, son notablemente distintos los resultados, al cambiarse los factores políticos. El Presupuesto de una Nación, con sus conceptos y cuadros de ingresos y de gastos, permite deducir, sin más antecedente, la naturaleza de su organización política, el disfrute o no de soberanía, las características de sus gobernantes, y en alguna forma, más o menos completa, hasta el grado de educación del pueblo mismo. Los antecedentes no son de absoluta precisión, porque, a veces, las partidas presupuestales no corresponden al trabajo aparente y simuladamente previsto, o no expresan la realidad del servicio prestado, como ocurrió en Cuba en años remotos, que empleados de la Renta de Lotería, innecesarios en ese Centro, trabajaban en comisión en algún tribunal de Justicia, insuficientemente dotado de personal. Esta prevención sobre la exactitud y veracidad de las partidas presupuestales, se funda igualmente en la multiplicidad de casos que en mi *Informe* como Secretario de Hacienda mencioné al tratar de la insinceridad de los Presupuestos.

El Capítulo financiero de nuestra historia republicana, como todos los trabajos semejantes, con relación a cualquier pueblo, no puede escribirse como una simple crónica, con la relación de los gastos realizados, de sus leyes fiscales, del concepto de todos los ingresos públicos, para comprender los cuatro sujetos de la Administración Fiscal, el Estado, las Provincias, los Municipios y los Organismos autónomos, los terceros, además, como órganos auxiliares de aquél, y coadyuvantes a la realización de sus fines, según el artículo 118 de la Constitución; es necesario referir los antecedentes político, social, económico y financiero del período inmediato anterior, el colonial, modelador de caracteres y costumbres, y el de la Intervención norteamericana, intermedia entre el cese de la soberanía española y el comienzo de la vida republicana en 20 de mayo de 1902. Y esta Historia financiera de la república, además de la evolución del Derecho Público correspondiente, con su resultado práctico, o sea con la exposición del hecho o cifra, necesita, también para su legítima interpretación o apreciación, que se expresen todos los elementos de relación en el tiempo y en el espacio, para señalar la tara padecida en el pasado, el hábito defectuoso que se ha necesitado corregir, o se está corrigiendo, la concepción de los fenómenos sociales en cada oportunidad, los movimientos de población, los cambios o evo-

luciones de la producción nacional, del comercio exterior, de la renta y del ahorro nacionales, del balance internacional de pagos, de los estados de educación popular o general, y todo esto con relación también a los demás pueblos, para poder medir el grado de nuestro adelanto, con amplio y generoso criterio, pues como con razón se ha dicho, las leyes no pueden súbitamente crear la realidad querida por éllas para las sociedades; simplemente ayudan a su estructuración y a su vida. Crue, en su obra *La Vida del Derecho,* reconociendo un valor absoluto al factor sociológico, escribió como lema de su trabajo, quizás con alguna exageración, que él había visto a la sociedad haciendo las leyes pero que jamás había visto a las leyes haciendo a la sociedad. El estadista necesita armonizar la realidad de la sociedad con la norma para el bienestar y progreso colectivos; tiene que sujetar las ansiadas realizaciones por las mismas prácticas sociales que pretenda modificar, recordando los trastornos propios de todo cambio brusco, y con firmeza en sus propósitos y actividades, buscar y aprovechar las oportunidades para las transformaciones sociales, teniendo siempre presente aquella máxima según la cual las Revoluciones quieren alas y los Gobiernos necesitan pies.

Con relación al medio, al que llamó Ramiro Guerra en aquella Introducción, "complicada fábrica de costumbres y leyes, de sociedad, de política, de hechos que se suceden unos tras otros, del ambiente local y del de afuera, hechos que apenas conoce y que menos entiende todavía", la persona del momento pasado, ha escrito con razón que el esfuerzo del historiador "debe reconstruir la fábrica completa de cada edad, y apreciar de qué manera y en qué medida la armazón de la misma afectó al antecesor que dentro de ella viviera; debe, en una palabra, llegar a conocer más de lo que ese antecesor conociera él mismo sobre las condiciones que rodearon y gobernaron su vida".

La necesidad de exponer y considerar el antecedente histórico del período financiero que se quiera tratar, ha sido afirmada también por Friedlaender en su *Historia Económica de Cuba,* al expresar "la directa utilidad pública que ofrece —en Cuba quizás más que en otros países— el estudio del pasado, la penetración y el análisis detallado de la estructura económica y social anterior". "Pocos países pueden como Cuba presentar una más firme influencia de la tradición."

Con motivo de lo que llama, con razón, "afanoso trabajo de la colección del material", señala, al igual que cuantas personas y entidades han estudiado la situación financiera de nuestra República independiente, "la falta casi total de material fidedigno y aun de estadísticas más elementales", entre los años de 1868 y 1900. Esto no obstante, al tratar de nuestros Presupuestos, observa Friedlaender, que eran tan

elevados los impuestos que colocaban a Cuba "en el primer lugar del mundo con respecto a las cargas per cápita".

La tradición era la explotación de la Colonia, por todos los medios, así económicos como financieros, en servicio de la Metrópoli. En la tradición estaba el Consulado de Mercaderes, que con monoplio y exclusividad, fijaba condiciones de ventas; estaba aquel impuesto de origen árabe, el almojarifazgo, que establecía conjuntamente impuestos de importación y exportación, "derechos de Aduanas, cargados tanto en Sevilla como en Puertos de Indias con tarifas cambiantes"; estaban los impuestos sobre producción y consumo, el papel sellado; el derecho de media-anata, basado en la compra de oficios; estaba, dentro de la que califica Friedlaender como primera época del sistema colonial, terminada en la segunda mitad del siglo XVIII, el diezmo eclesiástico, que elevó a una tercera parte de la riqueza pública la propiedad eclesiástica, lo que obligó a restringir la propiedad territorial en las entidades de carácter permanente cuyos bienes y derechos no se trasmitían por sucesión hereditaria, llamadas *Manos Muertas,* que en el Derecho Fiscal moderno han determinado el impuesto sustitutivo del de trasmisión, llamado, también, *Mano Muerta;* integraba la tradición, el derecho diferencial de Bandera, sin legítima justificación económica, y que con el pretexto de favorecer la Marina Mercante Española, no tenía otro propósito que beneficiar, sin justa razón, a los productos de España, derecho diferencial que en el producto que se suponía más afectado, el trigo, no podía favorecer a los agricultores metropolitanos, cuya producción no cubría el consumo de la Península, pero que al perjudicar a los harineros americanos, trajo como represalia, también arancelaria, del gobierno de los Estados Unidos, la elevación de impuestos a la importación del café que Cuba les vendía, lo que constituyó uno de los motivos para la decadencia de la producción cafetalera en Cuba a mediados del pasado siglo; en la tradición cubana ha estado la actuación decisiva por sí sola, del arancel, que, en el último decenio del pasado siglo, obstaculiza el tratado comercial, que, al fin, pocos años después, se convino con los Estados Unidos, al encarecer la importación en Cuba de harinas norteamericanas, produciendo la justa reacción del gobierno de la Nación que es y ha sido siempre nuestro primer mercado azucarero, con las tarifas del Bill McKinley, bajo presión se convino, al fin, el tratado comercial entre España y los Estados Unidos. La tradición arancelaria, como elemento económico y también fiscal, tenía necesariamente que influir en las concepciones más simples de cuantos cubanos consideraran estos asuntos, y en la misma mentalidad de los líderes y más altas figuras representativas de nuestra sociedad,

lo que explica la preferente y casi única atención que al Arancel de Aduanas se prestara después del cese de la soberanía española en primero de enero de 1899 y aun en los tres primeros lustros de la República independiente, cuando hubo oportunidad de una reforma tributaria, cuya crítica, caso de ser procedente, igual alcanza a los gobernantes americanos de la primera y de la segunda Intervención, que tuvieron la facilidad extraordinaria de la implantación de leyes sin el más lento proceso parlamentario, y a los cubanos que tuvieron a su cargo las Jefaturas de los distintos Departamentos de la Administración, especialmente la Secretaría de Hacienda, y a los que pudieron influir en una reforma tributaria, por razón de sus posiciones públicas, en la República independiente.

Como ejemplos del absurdo arancelario que en Cuba padecíamos, se citan las notables diferencias que por la importación se pagaban en España y en Cuba, de productos extranjeros: la harina pagaba en España 6'30 pesetas, en Cuba 27'55, ilógica diferencia en territorios de una misma soberanía política, con la particularidad de que el de menos arancel era productor de harina mientras que el de los derechos más elevados no las producía y necesitaba importarlas para su subsistencia; y esa misma disparidad se observaba en los tejidos de algodón y lana y otros productos.

Las situaciones económica y financiera de Cuba antes de la constitución de la República independiente, se expresan en el Programa del Partido Revolucionario Cubano publicado en 1892, en el Manifiesto de Montecristi, firmado en 25 de marzo de 1895 por Martí y Máximo Gómez; y en la Exposición dirigida en 8 de agosto de 1896 desde los felizmente llamados Campos de Cuba Libre, por el Presidente Salvador Cisneros Betancourt y por el Secretario de Relaciones Exteriores Rafael M. Portuondo, en nombre del Gobierno Provisional de la República de Cuba, a las Repúblicas de la América Latina. En las Nueve Bases publicadas en 1892 del Programa del Partido Revolucionario Cubano, constituído para lograr con los esfuerzos reunidos de todos los hombres de buena voluntad, la independencia absoluta de la Isla de Cuba, se hace referencia "a la composición burocrática de la Colonia, a la sincera Democracia, al trabajo real, al equilibrio de las fuerzas sociales", a "los peligros de la libertad repentina en una sociedad compuesta para la esclavitud", a la unidad de la Patria con sus características de cordial y de sagaz, y en fin, a "sustituir *el desorden económico* en que agoniza, con *un sistema de Hacienda pública* que abra el país inmediatamente a las actividades diversas de sus habitantes".

En el Manifiesto de Montecristi se afirma la expresión de "un suelo libre donde la honrada fortuna pueda mantenerse sin cohecho y desarrollarse sin zozobra".

En la Exposición antes mencionada de 8 de agosto de 1896, aparecen los siguientes párrafos: "La Administración de Justicia es una máquina de opresión y no una garantía para la hacienda, la honra, la seguridad y los derechos del ciudadano. Con el poder político, el poder militar y el poder judicial en sus manos, la Metrópoli ha impuesto a la Colonia una administración burocrática, que es un pillaje organizado, y la ha sometido a la más completa servidumbre mercantil. Los impuestos que han pesado sobre Cuba, sin verdadera representación del contribuyente, desde la terminación de la guerra en 1878 hasta la fecha (diecisiete años) pasan de quinientos millones de pesos y como si esto fuere poco, todavía el Gobierno español ha hecho gravitar sobre Cuba una deuda superior a la de los demás países del Mundo. A esta explotación desapoderada, con forma legal, se une la explotación ilegal de los empleados, gentes extrañas al país y completamente irresponsables. Solo en el ramo de Aduanas, se ha caculado que desde 1878 a 1894 se habían robado los Agentes del Fisco doscientos millones". "España ha hecho de los Aranceles de Cuba una apretada malla que cierra el paso al comercio extranjero. A fines del siglo XIX y en país cuyo régimen industrial demanda imperiosamente la libertad de comercio, nos imponen el comercio metropolitano, el abominable sistema colonial, que fué una de las principales causas de la guerra de emancipación del Continente. A la sombra de este arancel monstruoso, el comercio de algunas provincias de España, impone la ley en el mercado cubano. Y como si no le bastara el monopolio se enriquece añadiéndole el fraude, en perjuicio del Fisco y en contra, directa o indirectamente, de nuestros consumidores."

"Un pueblo que no dispone del producto de su trabajo, *que no interviene en la gestión de su Hacienda propia,* que recibe todas sus leyes de un pueblo extraño y tiene toda su administración en manos de gente forastera, es un pueblo completa y radicalmente esclavo."

Otro Portuondo, Bernardo, nueve años antes, presentaba a la Cámara Española un plan tributario para Cuba, como Diputado Autonomista, con la crítica del injusto sistema financiero de Cuba, sus ingresos y sus gastos.

Portell Vilá en su *Historia de Cuba* recoge las aspiraciones económicas del Partido Liberal Autonomista fundado en 3 de agosto de 1878, del que con razón se ha dicho que contaba con José M. Gálvez, Rafael Montoro, Antonio Govín, Ricardo Del Monte, José M. Cortina, Ber-

nardo Portuondo, José Ramón Betancourt, Rafael María de Labra, Miguel Figueroa, Leopoldo Cancio y otros —la flor de la inteligencia cubana.

Ningún material fidedigno mejor que las palabras elocuentes, en actos oficiales o particulares, como Diputado a Cortes o como político militante del Autonomismo, de nuestro gran tribuno, Rafael Montoro, en tres distintas etapas políticas: antes del primero de enero de 1899; durante la primera Intervención americana, y en 1914, constituída ya la República independiente, juicios coincidentes, siempre iguales en la apreciación de la Hacienda colonial. En su Discurso en las Cortes el 13 de julio de 1889, reclamando la votación de los Presupuestos de Cuba, imputa al Partido Liberal de España *su incumplimiento* de la reforma arancelaria que había ofrecido; y en el que pronunció en primero de abril de 1882 en la Junta del Partido Liberal de Cuba, dijo estas palabras: "Hay males que solo aquí se sienten, entre ellos merece un lugar preferente la *desmoralización administrativa*".

En la Ponencia que, junto con José María Zayas, emitió a la Real Sociedad Económica en la sesión de 18 de abril de 1899 sobre *La Junta Magna, su historia y las causas de su fracaso,* trata de la supresión del derecho de exportación, del desestanco de la industria del tabaco en la Metrópoli, de la libre entrada del azúcar de las colonias en los puertos de la Madre Patria, de los Tratados de Comercio con otras naciones, particularmente con los Estados Unidos; de las rebajas en el Presupuesto, especialmente por gastos no locales; de la unificación de la Deuda Pública, con un plan de amortización que permita rebajar los pagos anuales; del cabotaje para el comercio entre Cuba y España; y reclaman que el mercado nacional se abra y franquee; que se abarate la vida mediante una amplia reforma arancelaria; que se reorganice la Administración pública; y que se reduzca el Presupuesto de gasto a veinte millones de pesos.

En el Discurso de nueve de agosto de 1885 en La Caridad del Cerro, explicó que el Presupuesto aprobado para Cuba en Las Cortes Españolas, pasaba de treinta y un millones de pesos, cifra superior en siete y en once millones, a las respectivamente señaladas como límite máximo, en la Enmienda de los Diputados conservadores y en la petición de la Junta General de Comercio; que los impuestos a las productos cubanos en la Metrópoli continuaban obstaculizando su venta; que el déficit continuaba invencile, comprometiendo la Administración, la Hacienda y el orden social y político, desconcertadas las oficinas y en continua elevación la deuda flotante. "Un Presupuesto, dijo en feliz definición, no es *nunca* otra cosa que el exponente de un sistema po-

NO CIRCULANTE

lítico y administrativo", agregando estas palabras lapidarias: *Víctimas constantes de una tradición infecunda, de un centralismo burocrático.* Dijo que el Gobierno de 1885 había sido el más desdichado de todos. "Ante la realidad del déficit enorme e imposible de enjugar, se lanza al vicio del crédito. La deuda de Cuba representa ya más de doscientos millones de pesos. Comparadla con el peso de la deuda en cualquier otro país y veréis la enorme desproporción. Esta deuda, además, no es reproductiva en ningún concepto, como en el Canadá y Australia. Para no modificar el régimen actual, único medio de alcanzar la rebaja efectiva del Presupuesto, se obstina el Gobierno en perpetuar el déficit, agrandando la deuda. Con razón ha dicho el señor Moret, agregó Montoro, que así se hace imposible el presente y se compromete el porvenir."

En su primer Discurso en la Cámara de Diputados, alude a la Ley votada en 1884, llamada Ley de "autorizaciones", con la que el Gobierno de Cánovas del Castillo creó una gran dictadura, revistiendo al Ministro de Ultramar de facultades para crear y convertir deudas y establecer nuevos impuestos, y dice que dos años después el Decreto de 10 de mayo de 1886 afirma el fracaso de aquella Ley de autorizaciones ya que el déficit presupuestal oscilaba del 20 al 30%, haciéndose necesario remitir a Cuba quinientos mil pesos todos los meses, por los pagos atrasados y las atenciones descuidadas.

Señala que con un Empréstito se niveló aquel Presupuesto y que Cuba no podía soportar la carga del que se estaba preparando, que no era inferior a 26 millones.

Pide la necesaria reforma del Arancel, la reducción de la presión tributaria hasta la capacidad contributiva; y señala la contradicción de reducir la contribución directa hasta un límite que la hacía casi nominal, por razón de la crisis económica, y el mantenimiento del impuesto en su integridad al solo efecto del derecho electoral, para limitar en esa forma el sufragio en Cuba.

En su Discurso de 21 de mayo de 1888 en el Congreso de los Diputados, combatiendo el Presupuesto de ingresos para Cuba, califica, elegantemente, de oneroso y perjudicial a la conservación y al desarrollo de la riqueza cubana, los veinticinco millones del Presupuesto de ingresos, que supone un estimado alto y que no corresponde a las fuerzas tributarias de Cuba. Hace la crítica de los impuestos presupuestados de acuerdo con la presión tributaria y con la renta anual, "la relación del importe de los impuestos con la suma de los beneficios o renta general del país". Dice que esa relación es a lo sumo de un 50%, quizás de un 60% y relaciona los datos oficiales sobre las rentas de Cuba: dieciocho millones de la agricultura; nueve de la propiedad urbana;

Miguel Mariano Gómez

MIGUEL MARIANO GÓMEZ. Hijo del general José Miguel Gómez, que fuera también Presidente; Alcalde Municipal de La Habana, revolucionario prestigioso, el doctor Miguel Mariano Gómez y Arias fué exaltado a la Presidencia de la República en las elecciones verificadas el día 10 de enero de 1936. El programa de gobierno del nuevo Primer Mandatario ofrecía desarrollar plausibles y rectificadoras medidas en relación con el ordenamiento de las instituciones estatales, y hasta logró contar con algunos colaboradores de relieve; pero el doctor Gómez se empeñó en ignorar las realidades políticas del momento, pretendiendo desconocer la significación e influencia del coronel Fulgencio Batista, Jefe del Ejército, que mucho había pesado en su reciente elección. El anunciado veto presidencial a la ley que gravaba con nueve centavos cada saco de azúcar —ley que tendía a viabilizar la enseñanza cívico-rural creada por iniciativas de Batista—, dió ocasión a que el Congreso estimase que el Presidente de la República había tratado de coaccionar la libre voluntad de los cuerpos colegisladores, y la Cámara de Representantes le acusó ante el Senado, que, reunido en tribunal de justicia, acordó deponer al doctor Gómez. (Uno de sus acusadores en el Senado adujo la razón de estado al pedir la destitución.) Fué sustituído por el doctor Federico Laredo Bru, que ejercía la Vicepresidencia, el día 24 de diciembre de 1936. Después de su muerte, el doctor Gómez fué rehabilitado, mediante una ley, por el Congreso de la República.

El retrato que se reproduce pertenece al Archivo de la Academia de la Historia de Cuba.

tres de la fabricación industrial; siete del comercio exterior; cuatro del producto de capital; tres del comercio minoritario; dos para profesiones y artes; es decir, un ingreso o renta anual de cuarenta y seis a cincuenta millones de pesos como cifra total; agregó, que en abril de 1887 se había apreciado la renta anual por el Círculo de Hacendados de la Habana en $ 39,600,000.00, por lo que dicho Círculo caculaba que era casi absorbida por las cargas fiscales; recordó, con su cultura financiera, que cuando el impuesto excede del 16% de la renta líquida, no solo es oneroso sino que constituye un peligro tremendo para la conservación de la actividad social, insistiendo en que ese Presupuesto de 1888 absorbía el 50 ó el 60% del país. "La exageración de los tributos provocan la decadencia de la riqueza y el fraude", dijo, y recogiendo la observación del Ministro de Ultramar "de que en Cuba no haya estadísticas ni contabilidad", observa que a partir de 1882 por la insinceridad en la formación del Presupuesto de ingresos, "todas las liquidaciones de ingresos se saldan con déficit". Dice que advierte en el Gobierno y en sus Diputados, "una prevención manifiesta contra el impuesto directo en sus necesarias aplicaciones a las utilidades de la Agricultura y de otros ramos"; admite que son necesarios el Arancel y los impuestos indirectos, pero no concibe que se excluya en absoluto el impuesto directo, repitiendo que el Gobierno tiene antipatía contra el impuesto directo y predilección por la renta de aduanas y agrega: "todo lo que sea elevar los derechos de aduanas y duplicar los impuestos indirectos, es dificultar las condiciones de la vida y aumentar los costos de la producción en un pueblo que se encuentra luchando con la competencia formidable del azúcar de remolacha y del azúcar de caña de otros países y cuya producción tabacalera lucha también con una competencia. Lo que allí hace falta cabalmente es abaratar la vida y facilitar a todo trance la producción".

Contestando la interrupción de otro Diputado que afirmaba haber existido un hondo disgusto en los dirigentes cubanos del 68, por el último impuesto establecido a la propiedad y a su producción, —asunto del que también se hizo cargo el Cónsul americano de aquellos días en su carta o comunicación al Secretario de Estado de los Estados Unidos— rechazó Montoro el concepto de que en Cuba hubiera animosidad contra el impuesto directo nacido en 1867, que durante la guerra de los Diez Años se estuvo pagando a los tipos elevados del 10%, del 15 y hasta del 25%; y negó que fuera la causa eficiente de la Insurrección de Yara, explicando que la Junta de Información aspiraba a una completa desaparición de los derechos de Aduanas, proponiendo como compensación un impuesto directo del 6%, y que al día siguiente

de presentado ese Informe por la Junta, se publicó en la *Gaceta* el Decreto estableciendo el impuesto directo de 10%, pero sin reformar, como se pedía, los demás impuestos, ni los derechos de aduanas.

Trató en ese Discurso del derecho sobre la exportación del tabaco, sobre la conveniencia de reformar ampliamente el impuesto sobre derechos reales, combatió el derecho de exportación y el del consumo de ganado, admitiendo este último como Municipal y agregando que este impuesto al cousumo del ganado, al igual que otros, se habían confiado al Banco Español, y dijo que recogía el rumor de que se quería ceder a ese mismo Banco el cobro del impuesto de aduanas, como la prueba más palmaria del estado de la Administración pública, en la que no se podía confiar ni para la cobranza del impuesto.

Para terminar el examen de los ingresos, se ocupó del régimen aduanero, expresando que es el ingreso favorito para el Gobierno que responde, además, al propósito de una protección inconsiderada a los artículos de producción y procedencia de la Península; y dijo: "*El arancel, no lo olvideis, que por ser la causa mayor* de vuestra desventura administrativa, no debiera merecer tanto vuestra predilección"; agregando que en la reforma que en esa oportunidad se proclamaba del arancel de 1870, no se atiende al punto esencial de la desaparición del monopolio mercantil en favor de algunas procedencias de la Península; que esa reforma debe hacerse reduciendo el arancel a cierto número de partidas, facilitando la importación de artículos de primera necesidad, dejando las puertas abiertas al comercio exterior para el abaratamiento de la vida y la más fácil producción; y que aunque en ese proyecto del Presupuesto se contiene la disposición autorizando al Gobierno para la reforma arancelaria, que ha figurado en todos los Presupuestos desde 1875, dice: "que ha oído que en el proyecto de reforma preparado por la Comisión arancelaria se mantienen las cuatro columnas sin más objeto que dar protección a ciertos artículos de procedencia peninsular", y que por eso, dijo, se mantiene el Derecho Diferencial de Bandera, lo que se realiza en el momento más inoportuno ya que por haberse prorrogado el Convenio Comercial con los Estados Unidos, puede decirse que ha desaparecido virtualmente ese derecho para las relaciones comerciales efectivas que Cuba mantenía con los demás países y agregó, que se mantenía el arancel alto sin rebajas para la manteca y las harinas extranjeras, encareciéndose estos productos en Cuba hasta un precio inmediato a las harinas americanas, recargadas por la más alta cuota arancelaria.

Tres años justos antes del Grito de Baire, pronunció Montoro su notable discurso del 22 de febrero de 1892, en el gran mitin autono-

mista celebrado en el Teatro Tacón de la Habana. Casi cada párrafo de ese discurso alcanzó una ovación, y como los del gran tribuno y demás notables oradores de aquel Partido, hacía opinión, favoreciendo el clima de rebeldía y de protesta favorables para la Revolución que habría de estallar en Yara tres años después; discurso elogiado por el ilustre literato y también feliz orador Manuel Sanguily en su artículo titulado: *Un Gran Tribuno,* que terminó con este breve período: "que por la sola emoción que él sentía, por la sinceridad, por la franqueza de sus declaraciones, por la sorda y difícilmente contenida cólera del cubano indignado y del autonomista burlado y desmentido por la brutalidad de los hechos, caldeó la atmósfera de la vasta sala, enardeció los corazones, crispó los puños, arrugó los entrecejos, y entre el inmenso concurso, estremecido y delirante, el gran tribuno erguido, rabioso, con la mano alzada como si acabara de lanzar contra la protervia y la iniquidad terribles anatemas, semejaba la encarnación magnífica del pueblo cubano que cansado de esperar, desengañado y sombrío, pedía al cielo el valor antiguo para ceñir otra vez, la arrinconada armadura y confiar al azar de los combates la honra y el destino de la patria".

Aludió Montoro en este discurso, "a que bajo el apremio de una grave crisis, la contribución directa por fincas rústicas descendió al tipo del 2%, lo que era un mero signo como base estadística; pero necesitándose una renta líquida de mil doscientos cincuenta pesos para ser elector", "el beneficio agregó, Montoro, otorgado al contribuyente, se le hacía pagar con una verdadera degradación como ciudadano", explicó cómo fueron vencidos los mantenedores de los monopolios peninsulares por las fuerzas que se juntaron ante la gravedad de la situación, lográndose el Convenio de Reciprocidad con los Estados Unidos del que dijo: "que a pesar de todas sus deficiencias e imperfecciones, es el hecho *más trascendental y fecundo que registra la Historia de Cuba desde la Paz del Zanjón porque al par que conserva su único mercado a nuestros frutos, descarga el primero de los golpes decisivos que recibe el régimen de nuestra odiosa servidumbre económica*". "El Gobierno no admite la unión y la concordia entre las fuerzas sociales de Cuba, ni siquiera para fines económicos."

"*Un pueblo como el nuestro no puede ser sacrificado impunemente, y no lo será.* Por su situación geográfica, por sus elementos de riqueza, por su cultura, tiene un lugar señalado en el plan general de la civilización. *Lo que ayer pedimos, lo que hoy reclamamos, el país tendrá que exigirlo mañana. Y lo tendrá. Pero el problema actual es de diverso carácter. Es apremiante, es urgente por su naturaleza, no admite espera, ni dilación. El campo se ha estrechado. Enlazándose profun-*

damente con las grandes preocupaciones económicas y administrativas que embargan a todas las clases, plantea de una vez el problema final de si ha de contarse con el país para gobernarlo o si se ha de gobernar contra el país."

"Ayer, todavía, con reformas modestas y graduales pudo calmarse la agitación universal de los espíritus. Hoy, esas reformas tienen ya que ser más hondas. Mañana, sí, mi voz desapasionada lo advierte a todos, mañana, *tendrán que ser aun más trascendentales, y acaso lleguen tarde. El país espera y clama todavía dispuesto a conformarse con reformas razonables. No asuma el Gobierno la responsabilidad de que vaya más lejos.*"

En 1891 el 63% del Presupuesto de gastos de Cuba estaba representado por la Deuda pública y por Guerra y Marina. En 1895 se caculaba que de los ingresos de Cuba la Metrópoli se reservaba el 87¼%. Luis Estévez Romero en su obra *El Zanjón y Baire,* dijo que en los 16 años de paz transcurridos entre los dos movimientos revolucionarios, España había extraído a Cuba sin piedad y sorda a todo clamor, 568 millones de pesos, de ellos 218 millones para Guerra y Marina, sin invertir nada en obras de fomento y progreso, ascendiendo la Deuda pública, sin embargo, a 185 millones de pesos, lo que daba un per cápita de $ 115.00 por habitante más que en ningún país del mundo, habiéndose defraudado en las Aduanas de Cuba en los últimos 25 años no menos de 200 millones de pesos, que gravitaban sobre el esquilmado contribuyente. Se utilizaban en el fraude todos los procedimientos hasta el vulgar de hacer aparecer cobrando cantidades por razón de bienes confiscados a patriotas cubanos que, o habían fallecido o estaban en la emigración.

El régimen autonómico propiamente dicho fué tardíamente implantado en Cuba en enero primero de 1898, reconociendo al Parlamento Insular la facultad de votar los Presupuestos cubanos de ingresos y de gastos y de resolver sobre la parte con la que Cuba debía contribuir a los ingresos del Presupuesto de la Metrópoli. Ya no era el momento para las grandes reformas financieras interesadas por el doctor Rafael Montoro, Secretario de Hacienda, para prohibir todo gasto que no estuviera autorizado, para una reforma fiscal, para los trabajos de una Sección de Estadística sobre los impuestos directos e indirectos y para el establecimiento del Tribunal de Cuentas.

En la Conferencia que pronunció Montoro en el Ateneo de Madrid en el año 1894, dijo que "pedían la extinción de los monopolios y de los privilegios y que entre las facultades de la *Diputación Insular* se mantenga la libre votación de los Presupuestos Generales de Cuba y acordar todo lo referente al régimen arancelario y al sistema de tribu-

tación", agregando que, "el fracaso de la *Información* de 1866 había sido un supremo desengaño, precursor de los tremendos desastres de la Guerra de los Diez Años".

Ya en un distinto período histórico, cesada la soberanía española, y durante la primera Intervención americana, Montoro, que había estado retirado de las actividades públicas desde el primero de enero de 1899, en la Conferencia que pronunció el 19 de junio de 1900 en el Círculo de la Unión Democrática, dijo: "que todas las cuestiones económicas de Cuba se retrotraen por necesidad al problema de sus relaciones mercantiles, que han dependido siempre, y ahora más que nunca, de los Estados Unidos, nuestra Metrópoli Mercantil" y dice que "en año y medio hemos tenido tres aranceles de importación, que se han prestado y se prestan a muy diversos juicios", y se pregunta "qué se ha obtenido o se puede obtener respecto a nuestras exportaciones para los Estados Unidos", previendo con esto la situación de nuestro azúcar en el futuro frente a las franquicias de Filipinas, Puerto Rico y Hawai.

En diciembre 30 de 1914, junto con otros ilustres compatriotas, integrantes de la Comisión designada por el Gobierno en 11 de julio de aquel año para el estudio de las causas de los crecimientos constantes de los gastos públicos, expresó Montoro interesantes conceptos sobre la realidad cubana de aquellos momentos:

"Nuestro sistema tributario no ha podido sustraerse a sus orígenes, ni a la influencia de los regímenes políticos que ha atravesado, ni a los inicios de un Gobierno independiente, y mucho menos a la tendencia universal; ha tenido por base las entradas aduaneras, sin ninguna preocupación económica, sólo por un interés fiscal, y, si a veces una previsión económica ha concurrido a determinar las tarifas arancelarias, ha sido siempre, en los tiempos pasados y en los presentes, en daño de los productores y consumidores que debía defender, y en beneficio de extraños intereses, que los sucesivos regímenes imperantes querían proteger. Es bueno recordar que nuestros Aranceles de Aduanas son hechura del Gobierno Español o del Gobierno de los Estados Unidos, nunca, todavía no existe el caso en nuestra historia, del Gobierno de Cuba. Lo cual, sin extrañar a nadie, ni siendo objeto de fáciles críticas ni de inútiles indagaciones, puede dar la deducción de lo que ellos han representado y representan, y de cuál ha sido y es su finalidad."

Se aludió en ese *Informe* a la llamada Ley de Defensa Económica de 29 de octubre de 1914, diciéndose que había creado "la Deuda Flotante".

Es importante recoger como antecedente oficial de nuestra Historia financiera los párrafos de un trabajo, publicado por el Secretario de

Hacienda de la República, que, al parecer hace suyos aquella Comisión, de la que formaba parte Montoro.

Dijo aquel Secretario de Hacienda que a pesar de haberse obtenido desde la constitución de la República independiente en 1902 recaudaciones mayores a las presupuestadas, el Estado ha acudido, sin embargo, frecuentemente, al crédito, y agregó: "La estricta verdad histórica es que nuestra economía financiera nacional ha venido teniendo por complemento, desde sus primeros pasos, casi desde la ratificación del Tratado de París, la preparación o realización de grandes operaciones de crédito. En realidad, podríamos remontarnos más arriba, y afirmar sin temor de ser contradichos, que no hemos hecho más que continuar la gestión colonial que en los últimos treinta años de la dominación española, consistía en apelar a los recursos extraordinarios del Tesoro, y a las acumulaciones periódicas de deudas flotantes, consolidadas en empréstitos onerosos, para cubrir los gastos públicos por no limitarse los consumos a los ingresos ordiarios". "Los Métodos financieros y la estructura de nuestros Presupuestos han contribuído a mantener prácticas viciosas, que solo el tiempo y un propósito firme podrán remediar."

Del primero de enero de 1899 al 20 de mayo de 1902, fechas de su inicio y terminación, el primer Gobierno Militar americano en Cuba no preparó Presupuestos nacionales, efectuándose los gastos en un principio por pedidos mensuales, que poco después fueron bi-mensuales, autorizados por el Gobernador Militar. Y en cuanto a los ingresos, se hizo una reforma en el sistema tributario, calificada de radical por la Comisión de 1914, por la Orden de 25 de marzo de 1899 que transfirió a los Ayuntamientos las contribuciones directas sobre la propiedad inmueble, la industria y el comercio, que percibía el Estado, aboliéndose los impuestos del Timbre, de Cédulas, de todos los recargos e impuestos locales que percibían los Ayuntamientos, "reservándose para el Tesoro Nacional —dice la Comisión de 1914— *exclusivamente la Renta de Aduana* y algunos otros impuestos generales que fueron igualmente objeto de reducciones importantes".

En el año económico de primero de julio de 1899 a 30 de junio de 1900, los gastos del Estado ascendieron a $ 15,691,453.06, y fueron los cuatro capítulos más elevados, el de Sanidad, con $ 3,480,277.49; el de Instrucción Pública con $ 1,960,059.09; el de la Guardia Rural con $ 1,702,450.33 y el de Justicia e Instrucción Superior con $ 1,307,172.70, y ninguno de los restantes llegó a un millón de pesos, figurando Hospitales y Asilos como capítulo independiente de Sanidad. Se tuvo un superávit de cerca de dos millones de pesos. En el ejercicio siguiente de 1900 a 1901, exclusivo del general Wood, los

gastos fueron de $ 17,385,905.35, y habiendo ascendido los ingresos a $ 17,167,866.21, se tuvo un déficit de cerca de $ 200,000.00. El capítulo más elevado fué el de Instrucción Primaria con $ 3,413,217.87, siguiéndole Sanidad con $ 2,856,091.51; ocupó el tercer lugar Obras Públicas y Puertos con $ 1,735,231.38; el cuarto lugar la Guardia Rural con $ 1,071,423.23; y el quinto Hospitales y Asilos con $ 1,031,066.94, sin que ninguno de los restantes capítulos llegara a un millón de pesos.

El general Brooke, honesto y espíritu conservador, puso atención en mantener el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos y desde el comienzo de su Gobierno se llevaron con minuciosidad las cuentas de la Nación. El general Wood fué también un funcionario probo de quien con razón escribió Martínez Ortiz que "fué un gobernante de acometividad extraordinaria, de amplios puntos de vista, y de espíritu esencialmente reformador".

Nuestro primer Presidente, igualmente honesto como los dos Gobernadores americanos que le precedieron, sintetizó su Programa Presupuestal en estas palabras de su primer Mensaje, explicando que el deber "más imperioso es procurar que el Estado cuente con ingresos seguros suficientes para cubrir dentro de un régimen de *prudentes economías*, los gastos inevitables de los distintos Departamentos de la Administración pública".

Capítulo II

ANTECEDENTES ECONOMICOS Y PROPIAMENTE FINANCIEROS

Como factores para poder apreciar con criterio de relatividad la ascendencia de nuestros Presupuestos, y en una forma global, con la clara palabra y el pensamiento de las cifras, la evolución económica de la Nación y la financiera del Estado, hubiéramos querido incluir en el estado sobre el comercio exterior los datos relativos a la producción azucarera, su valor y el tanto por ciento que representa en el total de la exportación cubana, pero dificultades tipográficas nos obligan a dividir el Cuadro, por lo que a continuación presentaremos el referente a la producción azucarera de Cuba, precio y promedio anual, valor total de la zafra, exportación de azúcar y sub-productos y proporción con la exportación total, según datos tomados del *Anuario Azucarero de Cuba* de 1951.

El Cuadro hubiera quedado más completo con la indicación, en cada año, de la población de Cuba, calculada a fines de 1951 en más de 5,500,000 de habitantes.

Conforme a los datos de aquel *Anuario,* el valor aproximado de la producción total de Cuba, según promedio de los 10 años últimos, asciende a $ 1,180,000,000, divididos en $ 700,000,000 de consumo nacional y $ 480,000,000 de exportación; y caculándose en ese mismo *Anuario* en $ 330,000,000 el promedio de importación anual en los últimos 10 años, queda un balance comercial favorable, de 150,000,000 de promedio.

En el Cuadro general del Comercio Exterior, puede observarse que fué a partir de 1943, inclusive, cuando el saldo de la balanza alcanzó, por primera vez, cifra superior a 80,000,000 anual (fué de 174,102,000) después del notable descenso de nuestra balanza comercial a partir de 1925, inclusive, con el saldo favorable de 56,660,000.

La zafra última, la de 1951, alcanzó 5,589,232 toneladas españolas largas de 2,240 libras equivalentes a 6,348,317 toneladas cortas inglesas.

Otros particulares importantísimos para juzgar el pasado, el presente y el futuro de las finanzas públicas, está en la comparación, en cada año, de la producción mundial de azúcar. La superproducción mundial azucarera, es un mal que afecta más a Cuba que a ninguna otra Nación por la dependencia de nuestra economía al valor de lo que exportamos de azúcar y subproductos. La producción mundial de 1949 a 1950 se calculó en 32,231,182 toneladas largas; en la siguiente zafra de 1950 al 51, en 36,118,084 y en el año que acaba de comenzar de 1951 a 1952, se estima en números redondos en 36,500,000.

El gobernante cubano necesita estar muy cuidadoso de la producción y del consumo mundiales de azúcar. El valor de esas exportaciones azucareras es factor determinante en un 90% en la ascendencia y en la liquidación equilibrada de los Presupuestos del Estado. Cuando el mercado azucarero mundial alcanza una relativa estabilidad, se advierte una extraordinaria similitud en las cifras de nuestra balanza comercial. Obsérvese que las de los años 1949, 1950 y 1951, es decir los tres últimoe años, han arrojado, respectivamente, las siguientes cifras favorables a Cuba en nuestra balanza comercial: $ 126,916,417; $ 126,979,786; y $ 125,925,468. La diferencia de estas cifras entre los años 1949 y 1950 apenas ha alcanzado la insignificante cantidad dentro de estas cuentas, de unos $ 63,000.00 en el año, si bien en el 1951 hemos sufrido una merma de casi dos millones de pesos con relación al precedente año 1950. Ha tenido razón el editorialista de la Revista *Cuba Económica y Financiera,* al llamar la atención sobre el *período único y excepcional en todo el actual siglo* que ha tenido la industria azucarera, sujeta en casi todo el resto del medio siglo, a desgraciados vaivenes, por lo que, acertadamente, ha dicho ese escritor, con relación a nuestra primera industria cubana, esta síntesis, expresiva de nuestra actual favorable coyuntura: "nunca consolidada durante un período tan largo, como el de 1944-1952".

Se duele el escritor de que, a pesar de los 5,000,000.00 de dólares traídos al país en los últimos 10 años por la industria azucarera, tenemos 500,000 compatriotas en un paro forzoso y con baja retribución, en no menos de un semestre de cada año, y con un gasto anual por el Estado de cerca de $ 340,000.00, ofrezcamos el espectáculo de analfabetos, de enfermos y de ocupantes de tugurios.

El total de las recaudaciones públicas ascendió a $ 261,299,338.42 en 1950; y a $ 311,204,716.81 en 1951. Para medir la importancia de estas cifras, basta compararlas con la de $ 81,569,903.00 del año 1937.

El recargo tributario establecido por la Ley 28 de 9 de septiembre de 1941 para cubrir el déficit presupuestal, y destinado por la Ley 1 de 14 de julio de 1948 al empréstito para el pago del adeudo a los Veteranos, del que nos ocuparemos en otro lugar de este Capítulo, ha venido produciendo en números redondos $ 4,500,000.00 en los años 1949 al 50, más en el último que en el primero, y llegado en el año 1951 a $ 7,823,599.62

Los impuestos para los gastos de guerra, según los Acuerdos Leyes de 31 de diciembre de 1941 y 14 de febrero de 1942, que produjeron en números redondos $ 14,250,000.00 en 1949 y $ 15,250,000.00 en 1950, han alcanzado $ 18,500,000.00 en 1951; y los impuestos de la Ley 31 de 4 de noviembre de 1941, destinados al fomento nacional, produjeron como ingresos netos casi 6 millones en 1949; 5 y 2/3 millones en 1950 y casi 6 y 1/4 millones en 1951.

Desde el cese de la soberanía española, en primero de enero de 1899 y hasta el presente año 1951, inclusives, la balanza comercial ha sido adversa a Cuba, según puede advertirse en el Estado anterior, en los años 1899, 1900, 1907 y 1921.

Presión tributaria

Han sido notables los adelantos alcanzados por Cuba especialmente en el segundo cuarto del corriente siglo, en cultura económica.

La Administración pública no ha contado con antecedentes estadísticos para el ordenamiento de la economía del Estado.

No se ha conocido la ascendencia de la riqueza pública de Cuba, o séase los bienes constitutivos del patrimonio del Estado y los del dominio público.

El economista doctor Rufo López Fresquet, en su columna pública en el periódico *El Mundo* de esta capital, edición del 4 de noviembre de 1951, expresó que era asunto de actualidad en los Estados Unidos el del límite fiscal, "y los economistas, agregó, piensan que la carga fiscal no debe exceder del 25% de los ingresos nacionales". Tomando como exacta la cifra de 2,000 millones para los ingresos totales de la nación, (Ramiro Guerra en enero 10 de 1952 calculó el ingreso total anual en 1,600,000,000.00) concluye que "una recaudación de impuestos de 300 millones significaría un 15% para la carga fiscal". Termina el articulista emitiendo su juicio de que, sin discutir si debemos o no elevar los ingresos del Estado, de ninguna manera esa elevación debe hacerse "hasta que la carga fiscal sea aplicada absolutamente a todo aquel que le corresponda de acuerdo con la Ley". Muy razonables estos juicios, los am-

pliamos en el sentido de que la elevación del ingreso del Estado no debe realizarse sino distribuyendo la carga fiscal equitativamente en proporción a la capacidad contributiva de las personas, por criterios de justicia y de equidad, y al mismo tiempo económicos para evitar que unas fuentes de riqueza estén sin motivo legítimo más gravadas que otras con la carga fiscal; y además, por una razón fundamental, por un criterio de previsión, contemplando la posibilidad de una coyuntura de baja en la que no sea tan alto el volumen de los ingresos nacionales, y sea necesaria una parcial reforma fiscal para elevarlos.

En el estudio global del régimen tributario no basta considerar la presión tributaria en su concepto corriente y directo, del tanto por ciento que representa lo que por contribuciones se percibe anualmente con relación a la renta nacional. Es necesario considerar también que el sistema tributario goce de alguna elasticidad. Ese requisito es igualmente fundamental en el sistema monetario. Obedece en todas las disciplinas a un criterio de relatividad. En este aspecto, desatendido en nuestros primeros años, ya hemos alcanzado notable adelanto.

Pero también hay que atender a la que se llama presión tributaria indirecta, relacionada con la mecánica del impuesto, desde la fijación del imponible, declaraciones, investigaciones, pago y fiscalización. Hemos padecido bastante en Cuba en estos asuntos de mecánica tributaria; y respecto a la mencionada presión tributaria indirecta ha escrito Gay estas palabras: "Las molestias, inconvenientes y riesgos han crecido inmoderadamente en lo que se refiere a las relaciones jurídicas del contribuyente con el Fisco, aumentándose de esta forma la presión tributaria real, con perjuicio para el contribuyente y de los aumentos en la recaudación del Erario público".

No nos hemos preocupado en nuestros Presupuestos de gastos de la influencia extraordinaria que la distribución de éstos tiene en la renta nacional, ya que en aquéllos deben considerarse la parte del ingreso que se consume, la parte que se ahorra y la que el Estado toma en forma de impuestos. En los gastos del Estado deben distinguirse entre los que son de simple consumo, como los del personal y materiales, y los que, por la inversión útil y no consumible, resultan de verdadero ahorro o capitalización, o de fomento económico. Como conceptos definitivos escribió Gay estos párrafos:

"Una estadística cuidadosa de la materia presupuestaria debe ir unida a ciertas estimaciones de la renta, consumo y ahorro nacional, procedimiento que en estos últimos años viene siguiendo Inglaterra con el compendio titulado *Libro Blanco*, que permite seguir la relación entre la

marcha de la economía pública y la privada a través de ciertos períodos de tiempo.

"Pero, después de todo, aun dentro de la Hacienda fiscalista, no es lo decisivo determinar el grado de presión tributaria, o sea, en qué proporción el Fisco ha de apropiarse de la renta nacional. *Lo más importante estriba en considerar la Hacienda no por lo que toma, sino por lo que gasta y como lo gasta.*"

El inventario de los bienes del Estado no ha estado debidamente atendido ni en los mismos Departamentos Centrales y Especiales del Ministerio de Hacienda, ni por los Administradores de las Zonas y Distritos Fiscales, de acuerdo con el artículo 21 del Decreto 1125 de 17 de agosto de 1917, Reglamento de esas Oficinas ni en el que fué Negociado de Bienes del Estado creado por la Ley del Poder Ejecutivo de 25 de enero de 1909, elevado a la categoría de Sección en primero de julio de 1930 y que ha sido posteriormente una de las tres Secciones que integran la Dirección General de Consultoría, Apremios y Bienes del Estado creada por el Decreto-Ley 797 de 4 de abril de 1936.

Tampoco hemos contado con un estimado de la riqueza privada de Cuba.

El ingreso nacional tampoco había sido estudiado. Desconocida la renta nacional, no se podía medir la presión tributaria, esa presión que en el año que precedió a la Gran Guerra era del 11% en Inglaterra, del 12.9% en Austria, del 15.7% en Alemania, del 17.1% en Francia y del 18.3% en Italia.

Ignoro la fuente que permitió a los Miembros de la Comisión Consultiva, en 8 de mayo de 1908, expresar en la Exposición que elevaron al Gobernador Provisional, con el Proyecto de Ley Orgánica de los Municipios, que Cuba "con una renta pública social no superior a 120 millones, venía pagando por impuestos, en general, bastante más de 40 millones, o sea superior al 33%. En ese año 1908, la exportación total de Cuba fué de $ 94,603,000.00 frente a $ 85,219,000.00 de importación; y en el año fiscal de 1908-1909 el Presupuesto del Estado fué de $ 29,415,163.44.

Afirma con razón Guzmán Lozano en su prólogo a la obra de Flores Zavala que "lo esencial es la consideración y justa medida de la capacidad económica del contribuyente" la que se debe "determinar atendiendo a dos factores esenciales: el ingreso y el gasto". "Precisamente el impuesto sobre la renta cubre el primero; y en cuanto al segundo, el impuesto sobre ingresos mercantiles constituye ya el paso de transición para convertirse en un impuesto sobre el consumo."

En 1947, de acuerdo con el Profesor Dorn, estimó el doctor Gutiérrez de Celis que la renta nacional se podía calcular en no menos de 800 millones, llamando la atención sobre la notable variación de un año para otro en la renta nacional.

Ya hemos consignado anteriormente las apreciaciones entre 1,600 a 2,000 millones a los ingresos totales de la Nación, al comenzar el corriente año 1952, que producen alrededor de 300 pesos cubanos, con igual equivalencia a dólares per cápita, en una población caculada en cinco millones y medio de habitantes.

Según las publicaciones de la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas, el país de ingresos anuales más altos son los Estados Unidos con 1,600.00 dólares por cabeza, señalándose que esta Nación con solo el 9% de la población mundial, produce un 43.6% del ingreso total, y Asia, con el 53% de la población mundial solo tiene el 10.5% en el ingreso mundial. El segundo grupo, después de los Estados Unidos como primero, está representado por Australia, Nueva Zelandia, Canadá, la Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia y Suiza, con un ingreso anual per cápita de 600 a 900 dólares. A la Unión Soviética se le señala con 310 dólares per cápita. En la América Latina ocupa el primer lugar Venezuela, que con Francia, Bélgica y otras naciones europeas está en el tercer grupo con ingresos de 450 a 600 dólares. En la América Latina forman un grupo entre 100 a 200 dólares, México, Brasil y Perú.

Tampoco se hicieron trabajos con carácter oficial para fijar el Balance de Pagos o Balance de Cuentas de la Nación. Y con estos antecedentes de la riqueza nacional, de la renta, de la capitalización y del balance de pagos o de cuentas no se encuentra referencia alguna ni en el Informe que en diciembre 30 de 1914 emitió sobre el crecimiento constante de nuestros gastos públicos la Comisión, de la que formaron parte cubanos tan ilustres como Ricardo Dolz, el Marqués de Esteban, Edelberto Farrés, Antonio Gonzalo Pérez, Rafael Montoro, José A. González Lanuza, Antonio J. de Arazoza, Orestes Ferrara y Enrique Hernández Cartaya, siendo Secretario de Hacienda el doctor Leopoldo Cancio y Luna, ni en el notable Informe que en 15 de septiembre de 1934 preparó la Comisión de Asuntos Cubanos, en la Foreign Policy, editado con el título *Problemas de la Nueva Cuba,* ni en los Anuarios Estadísticos que estuvo publicando la Sociedad de las Naciones.

En 1936, por Decreto del entonces Presidente de la República doctor Miguel Mariano Gómez, que refrendé como Secretario de Hacienda, y por otras resoluciones que no necesitaron la aprobación presidencial, se dispuso la realización de estos trabajos.

Algunos se habían hecho antes, con carácter particular, entre otros, por los señores Carlos Rojas y Luis V. de Abad.

Por el año 1926 me facilitó el general Eugenio Molinet, que fué competente Secretario de Agricultura, un trabajo extra-oficial digno de aplauso, pero que, por la falta de antecedentes precisos, me pareció bastante cojetural, con relación al balance de pagos en cada uno de los primeros 20 ó 25 años de la República independiente.

Hoy, por fortuna, la mayor cultura que hemos alcanzado permite la realización de brillantes trabajos por la Dirección de Estadística del Ministerio de Hacienda, por otros Ministerios, en cuanto a sus asuntos particulares, por el Banco Nacional de Cuba, especialmente su Departamento de Investigaciones Económicas, por la Junta Nacional de Economía, y por otras entidades, publicaciones y personas.

Con razón se ha dicho por el Profesor Julián Alienes, Jefe del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Nacional de Cuba, en la *Memoria Anual* de dicho Banco correspondiente a su primer ejercicio económico de junio de 1949 a junio de 1950, que el ingreso nacional o sea, "el valor total de la producción de bienes y servicios de la Nación en un período de tiempo determinado, constituye, sin duda alguna, *la medida principal de la actividad económica y del grado de bienestar material de un pueblo*".

Mide este Profesor el valor del ingreso nacional con los tres criterios de coste de factores, que produce el ingreso nacional propiamente dicho; los precios del mercado para los bienes y servicios producidos a fin de obtener el llamado producto nacional neto, o ingreso nacional a precios de mercado; y el llamado ingreso nacional doméstico cuando comprende, también, las partidas del mismo que corresponden a personas residentes en el extranjero. Con este criterio, ha estimado el ingreso nacional cubano al coste de factores, o ingreso nacional propiamente dicho, hechas las deducciones correspondientes, en las siguientes partidas, en millones de pesos, en cada uno de los seis años estudiados:

1939	1945	1946	1947	1948	1949
488.0	1,074.0	1,258.6	1,674.0	1,697.3	1,569.9

Compárense estas cifras con las de 120 millones calculados en 8 de mayo de 1908 por la Comisión Consultiva en la Exposición sobre la Ley Orgánica de los Municipios, cifra, esta última, tal vez equivocada,

y en alto grado conjetural, si se tiene en cuenta que en el año 1908 nuestra exportación fué de cerca de 95 millones y la importación de 85 y un cuarto, con un saldo favorable en la balanza comercial de $ 9,384,000.00 y que, con un Presupuesto, en números redondos, de poco menos de $ 29,500,00.00, se tuvo una recaudación de $ 28,500,000.00, por lo que suponemos que en los $ 40,000,000.00 calculados como ingresos por impuestos, se ha tenido en cuenta no sólo el sistema fiscal del Estado, sino, también, los ingresos de los Municipios y las Provincias.

El Banco Nacional comprobó el antes referido ingreso nacional con la proporcionalidad entre recaudaciones públicas e ingreso nacional o sea el coeficiente de presión tributaria; y por la relación entre importaciones y el ingreso nacional, que es la *propensión media a importar*. Estos coeficientes de presión tributaria o sea la relación entre las recaudaciones públicas y el ingreso nacional; y de propensión media a importar, o sea la relación entre los valores anuales simultáneos de las importaciones y del ingreso nacional, son los siguientes:

	1945	1946	1947	1948	1949
Coeficiente de presión tributaria	15.4	15.6	15.8	14.2	14.1
Coeficiente de las importaciones	21.3	23.9	31.1	31.9	28.7

Estas cifras del ingreso nacional, al igual que todas las conclusiones de orden económico, no pueden tomarse por el Gobernante con un sentido absoluto, y deben, necesariamente, apreciarse con un firme criterio de relatividad, para no incurrir en errores, entre otros, aumentando el total de los gastos públicos de un año para otro por el aumento en los ingresos determinado por un movimiento inflacionista. Por esta razón, hay que medir el significado del factor monetario, es decir, el de la elevación de precios por la inflación, pudiendo solo así determinarse cual es realmente el ingreso nacional. Con este propósito, para hacer el estimado del ingreso nacional real, nuestro Banco Nacional ha preparado un Cuadro en el que se advierte que el ingreso nacional al coste de factores, —alude este Cuadro a "ingreso monetario nacional"— se reduce a un 44.4% en 1949; al 39.18% en 1948; y al 42.3% en 1947, con relación a dicho Ingreso monetario nacional.

ESTIMADO DEL INGRESO NACIONAL REAL

1939-1949

Años	Ingreso Monetario Nacional (en millones de pesos)	Indice de precios (estimado) usado en la corrección	Ingreso Nacional Real (en millones de pesos a los precios 1939)
1939	488	100	488
———	———	———	———
———	———	———	———
1945	1,074	199	540
1946	1,259	203	620
1947	1,674	236	709
1948	1,697	255	665
1949	1,570	225	698

Con relación al año 1950 se calculó el ingreso nacional monetario en cerca de 1,650 millones, y en términos reales, comparado a los precios de 1939, a unos 710 millones de pesos, lo que significa un ingreso real ascendente a un 43.0 del ingreso monetario.

Explica en esta *Memoria* el Banco Nacional, que es en los años 1947, 1948, 1949 y 1950 "en los que posiblemente se ha alcanzado por la Nación su mayor grado de bienestar material", lo que deduce por el aumento notable en el ingreso nacional y por su mayor distribución entre las clases de menores ingresos.

Tomando nota del ingreso que de junio de 1948 a septiembre de 1949 se produjo en nuestra actividad económica, debido a la baja en el precio del azúcar en 1948 y a la menor exportación azucarera en 1949, y que ha venido rectificándose posteriormente, se establece en esta *Memoria* la acertada conclusión de que los altos niveles del ingreso nacional y, por consiguiente, su retroceso, se deben a la producción y al precio del azúcar; y señala estos cuatro factores en la favorable coyuntura económica nacional: la mayor demanda de azúcar, los más altos precios, la ausencia de sobrantes y los mejores niveles de producción.

Por la falta de antecedentes estadísticos que hemos tenido en el pasado, defecto que en forma notable se ha ido corrigiendo en continuo movimiento de superación, las dos fuentes fundamentales para poder juzgar y orientar la economía del Estado, la Hacienda nacional, son el ingreso nacional en relación con el total de los ingresos públicos a fin de señalar el coeficiente de presión tributaria; y el balance de pagos. Y por lo impreciso de muchas de las partidas de este último, que lo ha-

cen conjetural, necesitamos fijarnos en los renglones de una mayor exactitud: la balanza comercial y lo que en ella representa el azúcar.

Con razón se ha dicho que las exportaciones e importaciones son "determinantes simultáneas, si bien en diversas medidas, de casi todas las demás partidas del balance de los pagos internacionales de Cuba, en cuenta corriente". "Las primeras son, a su vez determinantes —en alto grado— del ingreso nacional, y las últimas resultado o consecuencia de este mismo ingreso."

Cuba no se ha encontrado nunca, en todo el último medio siglo transcurrido, en la situación que tuvo Inglaterra hasta el primer cuarto de siglo, y que ya no tiene, que con un balance comercial siempre adverso, por ser mayores sus importaciones que sus exportaciones, mantenía, sin embargo, un saldo favorable en la cuenta de pagos internacionales, por aquellas otras partidas que le permitían altos ingresos monetarios, entre los que figuraban las rentas de los capitales ingleses invertidos en el extranjero, los fletes cobrados por su marina mercante, primas de seguros y otros. Cuba ha necesitado y necesita equilibrar su economía con saldos favorables en su comercio exterior, que le permitan cubrir los créditos de aquellos otros conceptos: fletes, intereses de capital extranjero, etc.

Por eso ha podido decir en síntesis feliz nuestro Banco Nacional en 30 de diciembre de 1950, sin desconocer el balance de pagos, estas palabras: "En la economía de Cuba toda activación o disminución de la actividad económica, se expresa necesariamente a través del comercio exterior".

La prosperidad económica nacional se ha advertido también en los ingresos totales del Estado, que subiendo a 250 millones en 1950, y más aun, en 1951, han sido los siguientes, en millones de pesos, en los cinco años anteriores, con inclusión del Presupuesto ordinario y del extraordinario:

1945	1946	1947	1948	1949
165.0	196.3	265.1	241.8	219.9

Por desgracia, no ha sido completamente alcanzado lo que se recomienda en el noveno y último epígrafe del Resumen preparado por el Banco Nacional en 30 de diciembre de 1950, al discurrir sobre la creciente mejoría de la activación económica de Cuba: que todos estos factores relacionados con el mayor ingreso nacional, "deben ser apre-

ciados con vistas a la necesidad y conveniencia de promover el más regular y permanente desarrollo de la economía nacional".

Este desarrollo no se alcanza con la elevación de gastos por la creación de plazas que no son absolutamente necesarias, desatendidiendo la formación de un Fondo de Reserva para la coyuntura de baja, cuya mayor gravedad desde ahora se viene preparando o provocando con esa conducta equivocada; no se perjudicaría a la economía nacional por lo menos, invirtiendo esos sobrantes de los Presupuestos en la adquisición de valores públicos para reducir así de momento el pago de intereses, economía más provechosa aun en la coyuntura de baja, en la que además, los valores públicos así adquiridos, pueden servir, como ya han servido en Cuba alguna vez, más de una vez, como efectivo de un Fondo de Reserva para la nivelación presupuestal en el período de depreciación.

Creo haberlo dicho anteriormente, pero, en previsión de que no lo haya realizado, quiero exponerlo, que por la importancia del asunto, aun cuando ya se haya explicado, la repetición del concepto conveniente no es criticable, sobre todo en asuntos generalmente desatendidos y que responden a principios con los que, ni aun teóricamente, estamos acostumbrados, y cuya realización requiere un notable coraje patriótico en los gobernantes que, por la incomprensión colectiva, no pueden tener, siquiera, el estímulo, el aliento, del inmediato elogio público, aunque el reconocimiento remoto no les faltaría.

La constitución del Fondo de Reserva presupuestal, —procurando que no quede como capital inactivo e improductivo, lo que puede lograrse, entre otros medios, con la compra de valores públicos para guardarlos en el Tesoro—, tiene la misma justificación de los ya posteriormente admitidos Pagarés de Tesorería, sobre los que ampliamente informé en el Senado de la República en mi Discurso de 21 de julio de 1936, reclamando su permanente autorización presupuestal. Su diferencia es de tiempo. El Pagaré de Tesorería contempla la imperfecta correspondencia mensual, dentro de un mismo año económico, de los ingresos y los gastos públicos, y estos últimos, se preveen como de seguro pago dentro de la misma anualidad, por la correspondencia definitiva anual de ingresos y de gastos, más bien con cifra superior de los primeros. La reserva presupuestal no atiende a un ejercicio anual, ni a dos, ni a tres; no sabe a cuantos va a servir, ni a partir de cuál fecha habrá de hacerlo, simplemente considera que en un período de cinco años más o menos puede manifestarse una coyuntura de baja cuyo inicio, debe preveerse en los inmediatos años; y tiene por fin aminorar

los efectos de la caída súbita, para actuar como fórmula de urgencia en el primer año del descenso y con función niveladora en los sucesivos, simultáneamente con las medidas de reajuste presupuestal.

Fondo de Nivelación o Reserva

Dice Myrdal que de las dos posibilidades, la formación de un fondo a corto plazo de nivelación de la coyuntura y la emisión de un Empréstito extraordinario durante la coyuntura, prefiere la primera. Lo explica así: "El sistema de un fondo para la nivelación de la coyuntura significa que gravamos el presupuesto durante los años buenos con retenciones para este fondo, y que, en cambio, durante los malos, el fondo tiene que contribuir al pago de los gastos ordinarios. Tanto la retención en los años buenos como el pago en los malos actúan para mantener constantes tarifas tributarias, lo cual constituye, desde el punto de vista financiero, una ventaja en sí, y también puede ser muy adecuado desde el punto de vista de la coyuntura". Agrega que este *fondo de reserva* no será por sí solo suficiente pero que con su observancia sería menor el empréstito extraordinario, durante la coyuntura baja y que debe fijarse un límite máximo a ese fondo de nivelación o reserva para no afectar a los contribuyentes, a quienes debe reconocerse el derecho de defensa frente al caso del mantenimiento indebido de la medida.

No sé que este sistema del fondo de nivelación se haya implantado en alguna nación, consignándose en sus presupuestos la retención de alguna cantidad, para ayudar en presupuestos sucesivos, si fuere necesario, durante los años de coyuntura baja. Por desgracia, generalmente, la previsión, en las haciendas públicas solo se cuida del respectivo año fiscal. Me cabe el honor de afirmar que, según lo anuncié al Clearing House en visita oficial que me hizo antes de que hubieran transcurrido los tres primeros meses del ejercicio fiscal de 1936 a 1937, sin consignarlo expresamente como un fondo de reserva, tuve la previsión de que estuvieran nivelado el Presupuesto del año inmediato, con un superavit que se alcanzaría al término del ejercicio en curso. En Cuba estamos en coyuntura de alza desde hace algunos años, y aun es tiempo para que nuestros gobernantes, dando prueba de valor cívico, vayan formando, mientras esta coyuntura se mantenga, ese fondo de nivelación o reserva hasta un límite, y con partidas anuales, que podrían ser de 15 millones, consignadas en cada Presupuesto.

No se nos oculta la realidad expresada por el Profesor Myrdal con estas palabras: "Un motivo esencial del caos técnico y financiero existente en casi todas las haciendas públicas, es precisamente la tendencia,

humanamente explicada, pero sin embargo irracional, hacia un sistemático *Window dressing*".

"Nos hemos acostumbrado a las coyunturas variables hasta tal punto, que ciertos teóricos incluso han llegado a imaginar un desarrollo cíclico con ciertos períodos de fases constantes."

En la Hacienda cubana ya hemos experimentado dolorosamente en distintos períodos, cómo se agrava la coyuntura baja, cuando se carecen de medidas de precaución en el régimen financiero; los llamados reajustes al reducir la actividad económica han agravado y continuado la crisis. Es evidente que todas las coyunturas, la baja o la alta, son sensibles a las medidas financieras que con su motivo se implanten.

Se ha combatido la realización de obras públicas en la coyuntura de baja, como remedio contra la misma, pero estimo que debe observarse para combatir el desempleo.

Es elemental que las inversiones de obras públicas deben hacerse en los períodos de baja, pero creo muy difícil conseguir de cualquier Gobierno, del Gobierno, sea cual fuere, que contando con posibilidades financieras en situaciones de prosperidad, aplace sin embargo la realización de obras públicas.

Ampliamente discurre Myrdal sobre el equilibrio que debe buscarse con expansión financiera en la coyuntura baja y contracción durante la coyuntura alta. Por esta razón son criticables los empréstitos en la coyuntura alta sobre todo cuando no se hacen a corto plazo.

Por esto se ha dicho, con razón, aunque parezca paradójico, que en el problema apremiante de una coyuntura baja debe tenerse un punto de vista o sentido de largo plazo. Justifica además el Profesor Myrdal, esta política de equilibrio con la contracción en la situación próspera y la expansión en la crisis, expresando que de esa manera la crisis inmediata tendrá menos gravedad. En Cuba, desgraciadamente, hemos estado bien lejos de observar esta norma recomendada por todos los teóricos de la Economía, pues en la coyuntura alta, en la situación de prosperidad financiera, agotamos las posibilidades de expansión en el orden del personal y en el de las obras públicas, con lo que hacemos más aguda la crisis cuando se presenta la situación de baja. La teoría de la coyuntura parece no preocuparnos, no habernos preocupado. Hemos cometido también el error de aumentar los impuestos en las coyunturas altas, lo que es criticado por todos los Profesores de Economía.

La Sanidad Financiera a largo plazo con el Fondo de Nivelación es, aunque en concepto opuesto, una institución que responde al mismo sentido, a las mismas circunstancias determinantes, del pagaré de teso-

rería. El pagaré de tesorería responde a un déficit circunstancial de caja, que debe ser cubierto, satisfecho, dentro del mismo año fiscal, por la imperfecta correspondencia cronológica y cuantitativa entre los cobros y los pagos del Presupuesto nacional; el fondo de nivelación responde a un superavit, a un exceso de ingresos en una coyuntura alta y ascendente sobre el límite necesario para satisfacer las normales exigencias del momento, y para atender en compensación la obligada contracción en una coyuntura más o menos inmediata de baja; el pagaré toma como unidad fija y precisa, como período para la compensación y el equilibrio financieros, solo el tiempo de un período fiscal; el fondo de nivelación busca los mismos compensación y equilibrio financieros, pero toma como unidad un período mayor al de cada ejercicio fiscal, cuyo término no puede fijarse previamente, pero sí la pretensión de realizar prontamente ese equilibrio financiero; ambos, el pagaré de tesorería y el fondo de nivelación, buscan una misma acción: nivelar.

Este Fondo de Nivelación o Reserva, por lo menos atenúa, amortigua el choque inicial de la depresión. Sus fondos, para no mantener esa riqueza inactiva durante la coyuntura alta, podrían invertirse a través de los Bancos Nacional y de Fomento, con plazos que no excedan de un año.

En Cuba hemos seguido en los últimos ocho años de coyuntura alta una conducta financiera que estimo equivocada, con el establecimiento de nuevos impuestos y la elevación de los existentes, respondiendo al exclusivo propósito de una mayor recaudación, quitando así esas medidas fiscales a la próxima coyuntura baja que pueda producirse, que se agravará con la atención a los nuevos Empréstitos constituídos en la coyuntura baja. Ambas medidas, la de los impuestos y la del empréstito, deben reservarse en lo posible para las coyunturas bajas, y de establecerse en las de alza no debe agotarse la potencialidad económica a fin de poder utilizar estos instrumentos, si fuere necesario, en la coyuntura baja.

La Misión Truslow, entre sus recomendaciones fiscales hizo la siguiente, que fué comentada favorablemente por el doctor Alejandro Herrera Arango como Secretario de la Asociación Nacional de Industriales de Cuba, y que aunque no con el propósito de crear el Fondo de Nivelación o Reserva Presupuestal, es también consecuente con esta doctrina:

"Utilizar una buena parte de los sobrantes de los ingresos obtenidos durante los tiempos prósperos para poder facilitar a la industria privada fondos de capital mediante el Banco de Fomento Agrícola e Industrial."

El Ingreso nacional en relación con la población estimada, según el Profesor Alienes y el Departamento de Investigaciones del Banco Nacional, es el siguiente:

Años	Población en miles de habitantes	Ingreso Nacional en millones de pesos	"Per-Cápita"
1937	4,165.0	614	141
1938	4,227.6	468	106
1939	4,253.0	488	108
1940	4,291.1	431	94
1941	4,236.2	678	146
1942	4,372.3	710	150
1943	4,778.6	933	194
1944	4,784.4	1,212	248
1945	4,913.2	1,074	216
1946	4,967.7	1,259	251
1947	5,051.9	1,674	329
1948	5,198.6	1,967	329
1949	5,308.3	1,570	300

INGRESOS TOTALES DEL ESTADO SEGUN LOS PRESUPUESTOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS

Años	Rentas de Aduanas en millones	Recaudaciones totales
1937	29.6	79.8
1938	24.9	78.5
1939	24.7	71.3
1940	25.2	75.9
1941	22.8	76.2
1942	19.7	102.9
1943	21.2	115.3
1944	23.0	150.8
1945	25.7	165.0
1946	31.8	196.3
1947	45.5	265.1
1948	48.3	241.8
1949	44.5	219.9
1950	—	—

Se advierte en este Cuadro que las rentas de Aduanas representaron el 37% del total de la recaudación en el año 1937; el 33% en el año 1940; y casi el 20% en cada uno de los dos años 1948 y 1949.

No se debió la baja en el porcentaje correspondiente a las Aduanas a contracción, que no existió, en la importación, sino al cambio introducido en nuestra legislación fiscal, con mayores rentas terrestres, especialmente, mayores impuestos directos.

Si esa comparación se hace en el primer decenio del corriente siglo, el porcentaje de los ingresos de aduanas es aun mayor, ya que esos ingresos arancelarios constituían la fuente principal de las recaudaciones públicas.

El cambio, en sentido de progreso, que en este orden de justicia fiscal hemos alcanzado en Cuba, es el mismo que en fecha no muy remota experimentaron, también, naciones tan cultas y avanzadas en las disciplinas del Derecho Público, como Inglaterra, en donde, como lo recogió González Arnus en su folleto *Orientaciones Económicas y Financieras de la Post-Guerra* (se refiere a la primera Guerra Mundial), con anterioridad a esa conflagración los impuestos indirectos representaban un 72% de sus ingresos totales, mientras que después solo llegaron al 18%, cubriéndose las tres cuartas partes del Presupuesto con impuestos directos. En el Ejercicio de 1935-1936 se recaudaron en Cuba, en total, $ 65,489,293.79, de los que por rentas de aduanas propiamente dichas, fueron $ 26,876,230.91; los derechos de mejoras de Puertos $ 956,713.28; y las rentas consulares $ 3,342,500.41, sumando estas tres últimas partidas, que prácticamente son derechos de importación, $ 31,175,444.60. En ese año 1935 a 1936, que no es muy remoto, esos impuestos de importación representaron pues el 47.6% del total de los ingresos; y si el cálculo lo hacemos tomando en consideración los demás impuestos indirectos, de los que solamente el de la venta bruta y el del Timbre Nacional representaron más de ocho millones, tendríamos que los impuestos indirectos pasaron del 90% de las recaudaciones del Estado.

Balance de pagos

Ya he dicho anteriormente que en el Informe de la Foreign Policy Association de fines de 1934, considerado como el trabajo más completo que se había escrito sobre la Economía Cubana, se expresa que no habían podido calcular, por falta de antecedentes, el Balance de pagos de Cuba.

Este Balance, cuya estimación oficial gestioné hace unos 30 años, se definió en términos claros por el Profesor Alienes, en el Curso que explicó en 1948, titulado *Características Fundamentales de la Economía Cubana*, "como el conjunto de cobros y pagos efectuados y débitos y créditos contraídos por una economía nacional con todas las demás, durante un tiempo dado, generalmente el año".

La Dirección General de Estadística del Ministerio de Hacienda ha venido calculando últimamente nuestro balance de pagos, y con esa fuente preparó el Profesor Alienes los Cuadros relativos a los años 1946

y 1947 en aquellas Conferencias pronunciadas de junio a noviembre de 1948, cuadros que han sido ampliados con los tres años siguientes, por el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Nacional de que es Jefe el propio señor Alienes; y, tomando en cuenta los cuatro conceptos del Balance Comercial favorable siempre a Cuba en todos estos años, del Balance de servicios, el balance de rendimiento de capital y el balance de remesas unilaterales de fondos, estos tres últimos siempre adversos a Cuba en el cuatrenio, ha obtenido un saldo favorable en el Balance de Pagos en Cuenta Corriente, de las siguientes partidas en millones de pesos.

En	1946	con	142.6
„	1947	„	118.0
„	1948	„	85.8
„	1949	„	79.0

La Economía cubana se ha favorecido, no obstante la contracción experimentada en 1948 y 1949, en los últimos seis años en cifra total superior a 600 millones de pesos.

La Economía del Estado al descansar, necesariamente, en la de la Nación, tiene que sufrir las características de esta última, que carece de la deseada estabilidad, porque sus fuentes de ingresos no tienen la diversidad de conceptos que dan solidez a todas las economías, a todos los activos, en los que se recomienda, precisamente, para alcanzar esa firmeza, la mayor diversidad en las inversiones. Esta falta de estabilidad, lo repetimos, es la que obliga al gobernante en Cuba a un continuo cuidado del futuro, y en las disciplinas de la Hacienda pública a procurar esa reserva presupuestal, que fué mi propósito al despachar la Secretaría de Hacienda, preparando, antes del comienzo mismo del Ejercicio de 1936 al 37, un Superavit, anunciado al Clearing Bank, para servir al otro inmediato año 1937-38, que en efecto, gracias a esa previsión pudo equilibrarse.

Ya hemos explicado que en el valor de nuestras exportaciones, que son azúcares, está el fundamento de nuestro balance comercial favorable; la base de nuestros ingresos nacionales; el saldo favorable de nuestro balance de pagos; el equilibrio de los Presupuestos Generales del Estado, con la adecuada satisfacción de los servicios públicos.

En la economía azucarera intervienen, a veces, algunos factores psicológicos para depreciar el producto. En cuadros estadísticos leídos en libros de Geografía hemos observado que cuando la producción mundial de azúcar no llegaba a 30 millones de toneladas —que ya hoy está más cerca de los 38—, un stock de 3 a 4 millones no afectaba al

precio, aun meses después de sobrepasar la producción al consumo en más de un millón de toneladas. En el aumento de la producción azucarera mundial no puede significar un porcentaje singular el de aquel stock cuando la producción apenas era de 28 millones de toneladas; y las existencias pueden ser hoy más necesarias que en épocas pretéritas, por múltiples razones; sin embargo, el factor psicológico puede producir más que los económicos propiamente dichos, (sobrantes, falta de numerario en los mercados consumidores, etc.), una baja en el precio, que sería efímera, pero que es capaz de determinar una contracción como la de los recientes años 1948 y 1949.

Al observar en la economía cubana del azúcar, su menor precio y el menor volumen de su exportación, estos factores actúan desfavorablemente en nuestra economía, en sentido directo, pero lo hacen, también, en forma indirecta, ya que al obtener menos utilidades, el capital extranjero invertido en la Nación, sale en busca de mercados más productivos, y estas salidas de capitales agravan la situación económica y tienden a hacer adverso el Balance de pagos.

El ingreso nacional, al coste de factores, se fijó por el Profesor Julián Alienes, Jefe del Departamento de informaciones económicas del Banco Nacional de Cuba, en $ 1,682,800,000.00, en el año 1950, calculándolo, con carácter provisional para 1951 en $ 1,860,000,000.00. Si en números redondos este ingreso fuera en 1951 de $ 1,800,000,000.00 y los gastos anuales del ejercicio 1951-52, es decir las recaudaciones del Estado se calcularan en unos $ 330,000,000.00 tendríamos una presión tributaria del 18.38%, satisfactoria por el momento, pero inquietante si pensamos en una contracción de nuestra economía, por el menor valor de la producción azucarera futura (precios y volumen), que si determinara un ingreso nacional de $ 1,071,800,000.00, como en el año 1945, con un presupuesto anual de $ 250,000,000.00, significaría una presión del 23.32%, muy cerca del 25%, que se fija, generalmente, como límite máximo.

Año Fiscal

El período financiero del Estado se llama generalmente Año Fiscal porque su duración es de doce meses. Los Presupuestos generales del Estado, definidos por Stourm, rectificando las expresiones de la Ley de Contabilidad Pública de Francia, como "un acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y de los gastos públicos", tienen a mi juicio una más completa definición en las palabras de Flora: "El cuadro sistemático y particularizado de los gastos y de los ingresos públicos co-

rrespondientes a un período administrativo determinado", porque estos períodos no son precisamente de un año, aunque en la generalidad del Derecho Comparado tengan ese término. En Cuba, como en otras Naciones, estos períodos son anuales y solo excepcionalmente se ha hablado de presupuestos trimestrales, especialmente, por razón del acoplamiento o ajuste, cuando se han cambiado las fechas del principio y del fin de esos períodos o al prorrogarse los del año anterior por la falta de aprobación por el Congreso de los del año en curso. Según expusimos en otro lugar de este trabajo, el antecedente más remoto sobre el año fiscal después del cese de la soberanía española está en la Orden Militar de 1899 que dispuso la terminación del primer ejercicio, que por tanto fué solo de seis meses, en 30 de junio de 1899, para que el nuevo año fiscal comenzara en el inmediato primero de julio.

Tradicionalmente, nuestros años fiscales corrieron y corren de primero de julio al 30 de junio del año entrante. Este período se observa, entre otras naciones, en los Estados Unidos, Italia, Guatemala, Hungría y Portugal.

Ultimamente eran coincidentes el año natural y el año fiscal, entre otras naciones, en Francia, en España y en Suiza.

Alemania e Inglaterra han tenido su año fiscal del primero de abril al 31 de marzo y algunas naciones otros distintos períodos.

Las modificaciones en los últimos años han sido muy frecuentes en todas las naciones. Creo que entre nosotros la última reforma, la de 1948, que dejó sin efecto la fijación del año fiscal coincidente con el año natural, sugerida por mí en mi Informe como Secretario de Hacienda y acordada por Ley de 2 de noviembre de 1938, se hizo, más que por una razón permanente, por un motivo circunstancial que desantendió aquella razón permanente, el deseo de cumplir el ofrecimiento de tener Presupuestos Generales del Estado, pero pasando sin ellos al no contar con tiempo para preparar desde el 10 de octubre de 1948, fecha de la toma de posesión del nuevo Gobierno, los correspondientes a su primer ejercicio, que, sin esa reforma, se hubiera iniciado en 1º de enero de 1949. No tuvimos Presupuestos aprobados por el Congreso hasta el 1º de julio de 1949. Los últimos aprobados habían sido los de 1º de julio de 1936 al 30 de junio de 1937 y de 1º de julio de 1937 al 30 de junio de 1938.

La fijación del año financiero, como razón permanente y técnica, solo tiene una: la actividad económica de la respectiva Nación. Me remito a los que sobre todo esto expliqué en *Aportaciones para una Política Económica Cubana.*

Nuestra práctica antigua, a la que hemos vuelto, iniciando el año fiscal en 1º de julio, se mantuvo en el artículo 379 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 25 de enero de 1909. El ordenamiento financiero del Estado debe determinarse por la Economía de cada Nación, y la cubana, por causas climatológicas actuantes en nuestra primera riqueza —la producción azucarera— manifiesta claramente en año natural un período de depresión de julio a diciembre, conocido con el nombre de "Tiempo Muerto". Los ingresos públicos en Cuba en los dos últimos trimestres del año natural (julio a diciembre), que actualmente son los dos primeros del año fiscal, no representan cada uno, la cuarta parte del total de la recaudación del Estado. Las recaudaciones del primero y del segundo trimestres del Año Natural, correspondientes, respectivamente, al tercero y cuarto del actual año financiero, han sido siempre más altos.

Creí y creo un error que hayamos dejado sin efecto la reforma que se hizo en cuanto al período del Año Fiscal para que éste comience nuevamente, como actualmente comienza, en primero de julio, que es cuando también se inicia el período de menos actividad dentro de cada año natural. En cada uno de esos seis primeros meses del actual Año Fiscal cubano (1º de julio a 31 de diciembre) no se recauda la doceava parte del estimado de ingresos, correspondientes a otras doceavas partes del estimado de gastos. En las obras públicas no debe atenderse, regularmente, a la exigencia de la distribución en doceavas partes de los gastos, porque con criterio técnico-económico esas obras deben realizarse en los meses de menor actividad, en el llamado Tiempo Muerto, para combatir, así, el desempleo, a fin de no realizarlas en los primeros seis meses del año natural, que son los de mayores oportunidades para el trabajo con motivo de la zafra azucarera.

En Cuba el año fiscal y el natural deben ser coincidentes.

La coincidencia con el año natural comenzó en 1º de enero de 1939. Desde 1902 hasta 1º de enero de 1939, hubo, pues, un solo Ejercicio presupuestario, de adaptación, de seis meses, del 1º de julio al 31 de diciembre de 1938, cuyos gastos ascendieron a $ 38,847,000.00, frente a ingresos por $ 38,963,174.00, en cuya cifra se incluye una partida de $ 6,600,000.00 por concepto de señoreaje, partida que parece tener algún juego con la de $ 12,600,000.000, que se supone como ingreso de señoreaje en el Ejercicio del 36 al 37.

De enero 1º de 1939 hasta diciembre 31 de 1948 o séase durante 10 años completos, el año fiscal corrió parejo al año natural, caracterizándose este decenio por haber ofrecido el mayor número de años sin Presupuestos aprobados por el Congreso.

Por la Ley de 29 de octubre de 1948 se cambió el año fiscal, para que corriera nuevamente de 1º de julio a 30 de junio, y con este motivo, de enero 1º a 30 de junio de 1949, tuvimos un período fiscal tan solo de seis meses; y de igual extensión el que le precedió de 1º de julio a 31 de diciembre de 1948; y el año completo de 12 meses comenzó del 1º de julio de 1948 al 30 de junio de 1950, con los primeros Presupuestos, después de varios años sin Presupuestos constitucionalmente aprobados por el Congreso. Al no aprobarse por el Congreso los correspondientes al Ejercicio 1950-51, fueron prorrogados los del 1949-50. Los del corriente año fiscal 1951-52 se aprobaron por la Ley 10 de 19 de junio de 1951.

Myrdal en su reciente libro recomienda lo que ya dije en mi *Informe* de 1936: debe reducirse todo lo posible el término entre la preparación y consiguiente previsión del Presupuesto y el inicio del período en que habrá de regir, y afirma que esto se ha resuelto en Suecia mediante la modificación del año presupuestal.

La preocupación explicada por las Naciones Unidas con motivo de la diversidad de períodos empleados por los distintos Estados para su Año Fiscal o Ejercicio Económico, es una nueva demostración del amplio criterio de solidaridad, conquista del segundo cuarto de este siglo, con el que se contempla por todos los Estados, como Entidad, la Economía de cada Nación.

Con razón se observa que los datos para la fijación de la renta nacional, son los del año natural, en tanto que los períodos fiscales, no son coincidentes.

En apoyo a la fijación que recomendé, y se acordó, y que fué dejada sin efecto a fines de 1948 sobre el período del año fiscal, señalan en esta publicación del pasado año de las Naciones Unidas, que en los países agrícolas el Ejercicio económico o período fiscal comienza "con la época del año en que suelen registrarse los ingresos tributarios"; es decir, que la mayor productividad fiscal debe determinar el comienzo del Ejercicio.

Del Año Fiscal me he ocupado en otro lugar de este trabajo. El antecedente remoto sobre el período del Año Fiscal después del cese de la soberanía española en Cuba el primero de enero de 1899, está en la Orden Militar 85 de 20 de junio de 1899, casi seis meses después del comienzo del Gobierno Militar americano, según la cual, el Año Fiscal terminaría, como terminó, en 30 de junio de 1899, resultando por tanto un primer período de seis meses para el nuevo Régimen de soberanía en Cuba.

Afectación de Impuestos y la Reforma de éstos

En el Informe de la Foreign Policy no se expresa en una forma clara y definitiva si, no obstante figurar entre las bases del Empréstito público que productos de determinado impuesto se consignan al fin especial de ese Empréstito, es posible suprimir dicho fondo especial, para que lo recaudado por la aplicación de esos impuestos se incluya en los Presupuestos generales; pero al decir que esa medida, la supresión de la asignación de los impuestos afectados por razón de un empréstito, y la de los fondos especiales, "quizás fuese contrario a los contratos de los empréstitos", expresión dubitativa, por el empleo del adverbio *quizás*, plantean un problema interesante de Derecho financiero interno e internacional, no solo sobre la legalidad de esas supresiones de fondos especiales y de la afectación de algunos impuestos para los fines del empréstito, sino lo que es más importante aún, la reforma del impuesto que se dice afectado por el contrato de empréstito.

No discurrió la Foreign sobre el concepto más radical de la repudiación, discutible y discutida, de empréstitos públicos. En Cuba tenemos el caso del Decreto-Ley No. 123 de 10 de abril de 1934 del gobierno del Presidente coronel Carlos Mendieta, que suspendió la amortización de los empréstitos hasta que el total de los ingresos anuales, con inclusión del fondo de Obras Públicas, excediese de $ 60,000,000.00.

La medida fué justa y absolutamente necesaria y se mantuvo, sin protesta conocida, hasta que los ingresos anuales del Estado, por ser superiores a aquella cifra, permitieron esa atención a la deuda pública. No es una novedad la incorporación al Derecho Público de concepciones que tradicionalmente aparecen exclusivas del Derecho Privado, ni viceversa, lo que es, simplemente, manifestación de la unidad del Derecho. El caso fortuito y la fuerza mayor son circunstancias que eximen del cumplimiento de las obligaciones. Lo esencial está en actuar de buena fe, tanto el Estado como el particular, en esas situaciones anormales, a fin de conservar el crédito, la confianza, y cumplir la obligación en todo lo que sea posible. En estas condiciones, aun cuando al convenirse un Empréstito se hayan afectado para el pago del mismo determinados impuestos, esto no impide, no debe impedir, que el Estado, en un plan general necesario a la economía de la Nación, modifique su régimen tributario, inclusive los impuestos afectados al pago del Empréstito, continuando, a pesar de esa reforma, el pago en la forma acordada, de las partidas de amortización y de los intereses. La vida misma de la Nación puede reclamar la reforma fiscal. Si los acreedores no la aceptan, a pesar de la declaración que en la reforma se haga, sobre que se

continuarán los pagos en la forma convenida, será una Resolución unilateral, que, en definitiva, deberá ser fallada por un Tribunal internacional.

La Ley de 27 de febrero de 1903 que autorizó nuestro primer Empréstito, el de los 35 millones, dispuso que "para garantizar y llevar a efecto el pago de la amortización e intereses del Empréstito, se creará un impuesto permanente", agregándose que mientras rija el impuesto especial los artículos u objetos gravados "no podrán ser objeto de nuevos impuestos industriales". En mi Informe como Secretario de Hacienda escribí estos párrafos:

"Un Estado que no pueda reformar su legislación fiscal cuando imperativos de la sociedad lo reclamen para el mantenimiento de su existencia, está colocado en la misma situación del particular a quien no obliga una estipulación por él convenida cuando es contraria al orden público. No es, pues, una cuestión contractual, sino de normas de justicia universal que están por encima de los contratos. No hay razón para que el Estado no tenga el mismo amparo que el particular a quien se le prohiben y no le obligan los pactos contrarios al orden público."

Pagarés de Tesorería

Desde la constitución de la República independiente en 1902 no constituían un instrumento económico, oficialmente reconocido, al servicio del Estado.

El déficit de Caja, por la imperfecta correspondencia cronológica y cuantitativa entre los ingresos y los gastos públicos, reclama, según lo pedí al Senado de la República como Secretario de Hacienda, en mi discurso de 21 de julio de 1936, que en todas las Leyes de Bases, en forma permanente, se contenga la disposición que los autorice hasta un límite determinado. Afortunadamente, esta autorización se viene consignando en nuestras últimas Leyes de Presupuestos.

La autorización para emitirlos consta en el artículo 24 de la Ley No. 10 de 19 de junio de 1951, que contiene la Ley de Bases para la ejecución del Presupuesto en curso, quedando facultado el Poder Ejecutivo para emitir esos Pagarés de Tesorería en cantidad que no exceda del 8% del promedio de los ingresos del Estado en los cinco inmediatos Ejercicios anteriores, con vencimiento dentro del propio Ejercicio y con intereses que no excedan del 4½% anual, para hacer frente a posibles desniveles de Caja y se admiten por el Estado, las Provincias y los Municipios para el pago de impuestos en las operaciones en que se acepten otros valores del Estado.

Autorización de tanteo

El Decreto 102 de 1934 reconoció al Estado cubano el derecho de tanteo para adquirir por el mismo precio aprobado para los que en subasta pública resulten compradores de bienes. No respondió este Decreto al propósito de que el Estado pudiera adquirir determinados bienes; fué una medida de protección para impedir la evasión fiscal al adquirise los bienes en precio notoriamente inferior a su valor, evadiéndose en apreciable cantidad, el impuesto de transmisión de bienes.

El Decreto, también, puede tener un sentido propiamente económico o social, además del exclusivamente fiscal.

Constituyó una novedad en nuestro Derecho Financiero. La medida, no obstante, estaba incompleta al no autorizarse un crédito para que el Estado pueda realizar el pago. Pudo cubrirse esta necesidad con disposición semejante a la que sobre devolución del cobro indebido tuvimos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1909, sobre entenderse permanente en todos los ejercicios fiscales, y aun cuando no figurara en los Presupuestos, una constitución, hasta un límite, por ejemplo de un millón de pesos, para que el Estado, sin excederse de esa cantidad durante todo el ejercicio fiscal, pueda hacer uso en una o varias oportunidades, de ese Derecho de tanteo; y aun disponer que cuando el precio fuera superior y el Estado comunique su propósito de ejercitar este derecho, se estime prorrogado el plazo para el pago por el Estado, en 40 días, transcurridos los cuales sin haberse efectuado dicho pago, se entenderá resuelto y extinguido cualquier derecho del Estado, dándose así una oportunidad para que el Congreso y el Ejecutivo puedan acordar la correspondiente Ley autorizando el Crédito necesario.

De este asunto me ocupé, para subsanar esa falta de crédito, en el año 1936, gestionando del Congreso que en todas las leyes de Bases de los Presupuestos se incluya un precepto autorizando al Poder Ejecutivo para disponer hasta un límite determinado, de los fondos del Tesoro y sin que el precepto tenga la extensión que se le dió en el artículo 8º de la Ley de Bases del Presupuesto de 1935 a 1936.

Zonas Francas y Puertos Libres

Por nuestra situación geográfica en el centro del comercio mundial, desde hace muchos años, tanto en publicaciones oficiales como particulares, se ha abogado por el establecimiento de Zonas Francas y Puertos Libres, figurando entre esos antecedentes la Exposición de Motivos de los vigentes Aranceles de Aduanas de 1927, en la que se expresó que algunos de nuestros magníficos puertos debían ser Centros de depósito

y de intercambio de las mercancías del mundo y lugares para la fabricación de muchas de ellas. La única cristalización de estos conceptos ha sido el Decreto-Ley 490 de 14 de septiembre de 1934 publicado en la *Gaceta Oficial* edición extraordinaria No. 8 del 15 del propio mes, por el que se creó una Zona Franca en el Puerto de Matanzas.

Clasificación de aumentos de egresos

Entre los adelantos que hemos alcanzado y que sin duda continuarán mejorándose, para que los resúmenes totales aparezcan en los mismos Presupuestos, a fin de que en ellos se consignen las sumas de todas las partidas de los mismos Epígrafes, como por ejemplo, el referente a personal, con indicación del número total de los mismos y de los pagos que se efectúen por todos conceptos, haberes, gastos de representación, sobresueldos, etc., está el sistema de clasificación de aumentos de egresos para la formación y aplicación de los Presupuestos generales del Estado, según Resolución, digna de elogio, del señor Ministro de Hacienda, de 3 de marzo de 1951, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Presupuestos, No. 11 de 1949.

Esta clasificación "aumentos", se estableció para los proyectos de Presupuestos Generales del Estado a partir del correspondiente al año fiscal en curso de 1951 a 1952.

Este sistema de clasificación de aumentos, que ya se observa en el Presupuesto vigente, constituye un adelanto, y con razón se ha dicho que sus efectos beneficiosos se producen en los tres órdenes: contable, económico y estadístico, ya que permite, respectivamente, conocer la finalidad del gasto público, su repercusión económica y financiera, y los antecedentes necesarios para programas económico-financieros del Estado, y la preparación de sus futuros proyectos de Presupuestos.

La clasificación se hace en títulos, que siendo cinco para el Presupuesto fijo y 17 para el Presupuesto variable, hacen un total de 22. Cada título corresponde a un organismo o conceptos superiores, como por ejemplo, Deuda de la República, o Cámara de Representantes en el Presupuesto fijo; o Ministerio de Estado o Universidad de la Habana en el Presupuesto variable. Los títulos se dividen en capítulos, como por ejemplo, el título 8º, Ministerio de Estado, se divide en un capítulo para el Ministerio propiamente dicho, otro para el Cuerpo Diplomático, otro para el Cuerpo Consular, y otro para atenciones generales del Ministerio. Los Capítulos se dividen en Epígrafes, como, por ejemplo, el Capítulo Primero que trata del Ministerio de Estado propiamente dicho, comprendiendo el Epígrafe de Personal, que lleva el mismo número 100 para ese Epígrafe de Personal en todos los títulos y por

consiguiente en todos los capítulos de los Organismos o conceptos superiores, por donde resultan agrupados todos los egresos del Presupuesto en estos Epígrafes, según su naturaleza, en unidades afines. Y en fin, las partidas integrantes de cada Epígrafe, constituyen la asignación, determinada y concreta, del concepto y de la cantidad.

En cuanto al Presupuesto extraordinario debe observarse y se observa igual sistema en el Presupuesto vigente, en cuya Ley de Bases se hace relación a esta división de Títulos, Capítulos, Epígrafes y Partidas.

Para el conocimiento público será conveniente que el dato que ofrezca la Dirección General de Contabilidad, y en el futuro próximo, la Dirección General de Presupuestos, que se constituirá a partir del 1º de julio de 1952, contengan las sumas totales que explicamos al comienzo de este Epígrafe.

Naturaleza del gasto público

Se ha dicho, general e insistentemente, que en el Presupuesto deben encontrarse los elementos necesarios para juzgar sobre el programa económico del Gobierno, y que por esta razón debe contener todas sus actividades financieras. Con este motivo, el Departamento económico de las Naciones Unidas, ha expresado estas frases definitivas: "Muchos Gobiernos tropiezan con dificultades para establecer una política de fomento de la estabilidad y el desarrollo económicos porque carecen de los elementos básicos para preparar planes presupuestarios".

Obsérvese que al referirse a estabilidad y a desarrollo económico están recomendando con expresiones separadas, lo que en uno de los elementos de su clásica definición de la política dió Martí: "el bienestar creciente interior".

Entre los cuatro países cuyos Presupuestos han sido especialmente estudiados como típicos, Italia, Suecia, Estados Unidos y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, explican la elección de la segunda, por su sistema estructurado de acuerdo con una coherencia lógica.

El Presupuesto sueco se inspira en el principio de la "solidez económica", que atiende no precisamente al ingreso y al gasto, sino por lo que esas actividades de ingresos y de gastos determinan como un cambio en el activo del Estado, cambio que no se produce, como ejemplo claro, cuando los ingresos obtenidos a virtud de préstamo, se aplican precisamente a financiar un aumento del activo del Estado, activo neto que "solo cambia en virtud de la diferencia entre los gastos que no originan un aumento en los haberes del Estado y los ingresos que no se traducen en una disminución de los haberes".

Este concepto de los préstamos para fines productivos se mantiene en Suecia desde su Presupuesto de 1938-1939, a virtud de la reforma presupuestaria de 1937, que principalmente consistió en "abandonar la idea de nivelar el presupuesto anual y en introducir un método de nivelación presupuestaria durante un ciclo comercial completo". El efecto de todas las actividades financieras del Estado en el total de la economía nacional, es a lo que se atiende, sin determinar todo el concepto por el déficit o el superavit del Presupuesto corriente.

En un estudio hecho en 1948 por la Oficina del Contador General de Suecia sobre el sistema presupuestario sueco desde 1911, según se cita en este interesante trabajo de las Naciones Unidas, se afirma que "la cuestión de equilibrar un presupuesto de operaciones durante un largo plazo, debe ser examinada con el amplio criterio que inspiró la reforma presupuestaria de 1937".

Los presupuestos especiales tendrán que desaparecer en Suecia y el que queda de alguna importancia es el referente a construcción de caminos con impuestos sobre vehículos automóviles. En Suecia, los caminos no aparecen como activo del balance del Estado y para desatender el asunto del obligado equilibrio anual del Presupuesto, no se considera en cuanto a gastos por transacciones corrientes y sus ingresos y la diferencia anual entre gastos e ingresos se transfiere al Fondo de Igualación del Presupuesto, que es un instrumento de Contabilidad capaz de determinar en un número de años los cambios en la situación del capital del Estado.

En el sistema sueco se advierte la influencia de las ideas del Profesor de aquella nación, Gunnar Myrdal, que hemos comentado especialmente al tratar del Fondo de Nivelación Presupuestal.

En Cuba hemos tenido grandes progresos en el régimen presupuestario en estos últimos años, y nunca será bastante cuanto se excite el celo de los Gobiernos para que dediquen su mayor atención a la difusión de esta cultura, y se atienda en la Administración, con los pocos elementos capacitados que tenemos en estas materias de Contabilidad, de Contaduría y de Control, que no pueden dominar todos los Profesores de Economía, por las especialidades que esas disciplinas entrañan.

Como dato estadístico interesante para exponer la actual creciente riqueza nacional basta con expresar que habiendo sumado los sueldos y jornales privados en el año 1940 en total $ 139,035,050.00 han continuado en un movimiento de ascenso no interrumpido hasta alcanzar $ 531,164,700.00 en 1948, bajando por única vez poco menos de $ 6,000,000.00 en 1949 para subir nuevamente en 1950 a $ 546,048,700.00 y se calcula que este total ascendió en 1951 a

$ 630,000,000.00, y si bien es cierto que en esta cifra se aprecia el sector agrícola a partir de mayo de dicho año 1951, casi con la zafra azucarera terminada, la ascendencia de ese sector agrícola en el tiempo muerto de 1951 no es superior al exceso de unos 90 millones alcanzados en 1951 con relación a 1950.

Resulta de estas cifras que el total de sueldos y jornales privados en 1951 es el más alto obtenido en Cuba en todos los años, en todos los tiempos.

La situación internacional ha producido elevaciones extraordinarias en los Presupuestos de las grandes Potencias. En el de los Estados Unidos, según el gráfico publicado en el corriente mes de febrero de 1952 por el periódico *Información,* se dedica un 60% al servicio militar; un 13% para atenciones internacionales; un 7% a intereses de la deuda; un 5% a pensiones de los veteranos, y solo un 15% a los gastos propiamente ordinarios del Estado. En Cuba no estamos en el caso de ese alto porcentaje en gastos militares y atenciones internacionales.

La satisfacción de los servicios y la realización de las obras que demanden los fines del Estado y la Economía Nacional, en proporción al grado de necesidad o de conveniencia en cada caso, y para que el total del gasto público no exceda de la capacidad contributiva de la Nación, constituyen asuntos esenciales en toda Hacienda pública. A nuestros gastos públicos ha faltado el sentido de unidad, que reclama una condición de continuidad. Los cambios de Gobierno, a veces respondiendo a mezquinos sentimientos, han significado en algunas ocasiones, abandono de planes, en avanzada ejecución, iniciados por el Gobierno precedente.

No hemos tenido presente los conceptos elementales expresados por Van der Borght en su obra *Hacienda Pública:* "el establecimiento de un plan económico es una atención absolutamente indispensable", por lo que hay que admitir "la conveniencia de que en toda actuación económica se establezca un plan económico para evitar el empleo defectuoso de los medios de que se dispone".

No creo que sea medio eficaz para juzgar del Presupuesto nacional de gastos de un Estado, relacionarlo con el número de habitantes y con ese criterio de relación, compararlo en distintos períodos y con diversas Naciones.

Hace muchos años que está desechada la antigua doctrina de Say y de Ricardo, de que es mejor "el Estado más barato", y mientras en Europa el Profesor Bastable en su obra de *Hacienda Pública,* decía que "el Estado mejor y más barato es aquel que atendiendo a todos los factores dé mayor cantidad de beneficios a los ciudadanos y atienda mejor

al progreso de la nación", Van der Borght, más con sentido técnico que realista, escribía "que el Presupuesto ha de permitir la apreciación de las peculiaridades del régimen económico del Estado —más exacto sería decir que permite apreciar las peculiaridades políticas y económicas de la Nación—, en Cuba, en su Informe de diciembre 30 de 1914, en el primer cuarto del Cincuentenario que ahora celebramos, la Comisión nombrada por el Gobierno cubano para el estudio de los gastos públicos expresó este justo y definitivo juicio: "Los Presupuestos no son malos porque sean altos, si están en relación directa con la capacidad y la riqueza del país; lo son por la mala aplicación que se dé a los recursos obtenidos de las rentas públicas".

En lo referente al Presupuesto de gastos, nuestros defectos han sido de fondo o sustantivos y de forma o adjetivos; por la naturaleza misma del gasto y su realización que son asuntos de fondo, y por el sistema de preparación de los Presupuestos que dependían de un Negociado en la Dirección General de Contabilidad y con una fiscalización que no podía realizar la extinguida Intervención General, que son asuntos adjetivos. Ya, al fin, tenemos la Dirección del Presupuesto creada por la Ley de Contabilidad, y que debe comenzar a funcionar en 1º de julio de 1952, y el Tribunal de Cuentas.

Distribución de los gastos

Se ha dicho que Cuba ha tenido un promedio de gastos públicos mayor que otras repúblicas de Centro y Sur América, y que en el decenio transcurrido después de las llamadas *vacas gordas*, 1920 a 1930, inmediato anterior al inicio de la crisis última, los gastos anuales significaron aproximadamente 25 pesos *per cápita*. En verdad, como lo dijo la Foreign Policy en 1934, "no se puede exponer un juicio razonado sobre si Cuba ha estado gastando demasiado, sin hacer un estudio cuidadoso y detallado". Además, el Presupuesto de gastos por sí solo nada dice, no solo porque esas cifras no comprenden los gastos de Fondos Especiales, sino fundamentalmente, porque no habiéndose liquidado cuando aquel juicio fué emitido por la Comisión de la Foreign Policy, los Presupuestos desde el año 1929, es preciso conocer, además del Presupuesto inicial, los gastos efectuados durante el respectivo ejercicio.

Cuatro características se han señalado a nuestros Presupuestos:

A) Que para atenciones de la vida pública fué pequeño el porcentaje per cápita del total de nuestros gastos hasta 1930, resultando inferior al de muchos países europeos, lo que no es extraño por los notables gastos extraordinarios de estos últimos, y a la mayoría de los países sur-

americanos; B) Que el más alto porcentaje correspondía a gastos del Ejército y Marina; C) El menor porcentaje en Educación y en Sanidad; y D) Que los gastos de Obras Públicas ocuparon el cuarto lugar de 1925 a 1931 por razón de las obras realizadas al amparo de la Ley de 1925. En verdad la cuantía de los gastos no debe ser motivo de crítica sino la consideración de si corresponden a esos gastos las obras realizadas y si son o no convenientes o productivas.

Número de contribuyentes

La Sección de Contabilidad y Control de la Dirección General de Rentas e Impuestos del Ministerio de Hacienda, cuyo Jefe Superior debe ser Doctor en Ciencias Comerciales, ha preparado muy interesantes Cuadros sobre los contribuyentes inscritos en las Administraciones Fiscales de la República con inclusión de sus Aduanas. Hace cinco años, con una población que entonces se calculaba en poco más de cuatro y tres cuartos de millones de habitantes, teníamos 76,927 contribuyentes inscritos de los que a Pinar del Río correspondían 4,406; a la Habana, 36,929; a Matanzas, 4,906; a Las Villas, 12,088; a Camagüey, 6,175 y a Oriente, 13,323.

Falta de antecedentes estadísticos

Los trabajos de econometría apenas se realizaban hace 20 años, por lo que resultaba más difícil la actuación del Economista que trabajaba como Médico sin laboratorio. En 1936, según lo expresé en mi Informe como Secretario de Hacienda, carecimos de antecedentes estadísticos sobre las riquezas privadas y públicas, la renta nacional y la capitalización de estos trabajos y la preparación de nuestros balances de pagos.

Han sido notables nuestros adelantos en los últimos quince años en estos trabajos, y, sin embargo, en el *Informe* del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento publicado en 1951 y al que por su importancia debió darse mayor circulación, se consignaron estas palabras: "En la actualidad el Gobierno cubano carece de la información cuantitativa más rudimentaria sobre la economía del país".

Ya hemos recogido las observaciones de todas las personas y Comisiones que han realizado estudios sobre los problemas financieros del Estado cubano, respecto a las dificultades con que han tropezado por la falta de antecedentes estadísticos. La misma Junta Nacional de Economía, hace apenas dos años, con motivo de los interesantes estudios que hizo su Departamento de Econometría sobre los indicadores de la actividad económica nacional, ha expresado "la necesidad urgente de

imprimir las Estadísticas que faltan, perfeccionar las existentes y darle a todas el ritmo de velocidad y publicidad indispensables". Las estadísticas son, en efecto, el trabajo de laboratorio indispensable para poder fijar con acierto orientaciones económicas, y por tanto las financieras del Estado; y su divulgación permite a gobernantes y gobernados pensar con cifras. Queriendo expresar sin duda la necesidad de la urgente realización y publicidad de las Estadísticas, como ocurre con los análisis de laboratorio para el diagnóstico médico, ha dicho aquel Organismo, que "las estadísticas minuciosas sirven para hacer historia económica, pero resultan inadecuadas en la más importante función de guiar la actividad económica presente y futura".

Los que hemos estado al tanto, de las actividades de los Poderes Cubanos, en casi la totalidad de la última media centuria, o hemos querido hacerlo, somos los que verdaderamente podemos apreciar el gran adelanto que en la Nación se ha experimentado en cultura económica y en sus manifestaciones, en los Poderes del Estado, desde hace unos 20 años, con muchas personas que han alcanzado tanta o mayor preparación de la que hasta hace poco tiempo era exclusiva de pocos individuos. Y siendo como son necesarias las Estadísticas para hacer historia económica, no es fácil hacerlo con exposición de su sentido o filosofía, habiéndose carecido de esos antecedentes casi por completo en el primer cuarto del corriente siglo. Hoy, la Dirección General de Estadística del Ministerio de Hacienda, y el Banco Nacional de Cuba, y otros Departamentos Oficiales o semi-oficiales, vienen realizando magníficos trabajos en esta materia, de continua superación, entre ellos, el balance de pagos de Cuba, inclusive la de 1946. Y confiamos en que la diversidad de órganos, para una misma función, mantenga la coherencia, la correspondencia o cooperación entre todos, para su más provechosa labor. La expresión de la Historia Económica de la República nos será más fácil y podrán ser más exactas y fundadas nuestras observaciones si con trabajos estadísticos pudiéramos expresarlas.

Capitalización

Aunque los Gobiernos han procurado con algunas medidas fiscales de exención favorecer la inversión del ahorro nacional en empresas que sean más convenientes al total de nuestra Economía, a nuestra Economía como unidad, ese principio no ha alcanzado la conveniente efectividad, y además, no se han vencido el egoísmo o la timidez o la desconfianza del inversionista, que en vez de acometer empresas laboriosas y de naturaleza agrícola o industrial, como ha ocurrido en otros países, llevan la inversión al extranjero o a edificaciones urbanas en la Nación.

Se calcula en 500 millones de pesos el capital cubano en el extranjero, salido principalmente en los últimos 10 años. En la provincia de la Habana, por ejemplo, según datos estadísticos publicados por el periódico *Información* de noviembre 24 de 1951, tomados del Colegio Nacional de Arquitectos, los diez primeros meses del año 1951 representaron una inversión que culminó en $ 42,402,613.00, en trazo que fué siempre ascendente en cada uno de los 13 años transcurridos desde 1938, que fué el más bajo con $ 7,066,812.00, siendo el más alto el ya mencionado 1951.

Prescripción fiscal

La Ley No. 2 de 22 de mayo de 1951 en su artículo 39 contiene la más reciente disposición sobre esta materia, señalando un término de cinco años, contados a partir del siguiente día del vencimiento del plazo en que debieron satisfacerse los impuestos para su prescripción, ya que esta prescripción no puede interrumpirse en otra forma que no sea la reclamación notificada al contribuyente por el funcionario competente. Representa un desconocimiento de las justas protestas de la opinión pública. Con relación a esta materia, desde la constitución de la República independiente, no existió criterio uniforme sobre el término de prescripción de los impuestos del Estado y de los Municipios. No excedía de 3 años el término de prescripción en los impuestos municipales, alguno de los cuales, los más importantes, como el territorial de fincas rústicas y urbanas, tiene, especialmente, después de la Ley de Obras Públicas de 15 de julio de 1925, relaciones con la Hacienda del Estado. La Ley Hipotecaria vigente en Cuba desde 1893, en el inciso 5 de su artículo 168, reconoció la hipoteca legal, y por tanto la preferencia en favor del Estado, las Provincias y los Municipios, sobre los bienes de los contribuyentes por el importe de una anualidad vencida y no pagada de los impuestos que gravitan sobre ellos.

La Ley de 14 de julio de 1930 dispuso que no se hicieran rectificaciones en impuestos ya liquidados y abonados, después de transcurridos 5 años de haberse efectuado el pago, y al no ser de carácter general esta disposición, vino la Ley de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931 en el artículo 25 de su capítulo VI, a disponer que prescriba a los 5 años el derecho del Estado a formular reclamaciones por concepto de impuestos, interrumpiéndose este término por cualquiera reclamación hecha al contribuyente por Agentes del Fisco, y en la inteligencia de que regirá el término menor de prescripción que en cualquier caso señale la legislación vigente al promulgarse aquella Ley de 1931. El artículo 159 del Reglamento del impuesto de derechos reales,

señala como término de prescripción el de un año. Al progreso que representó esta disposición de los 5 años de la Ley de 1931, siguió con equivocado sentido de retroceso, la disposición del artículo 74 de la Ley de 17 de diciembre de 1937 elevando el término de la prescripción a 15 años, disposición muy dura y justamente criticada en una campaña sostenida, que determinó el Decreto 1780 de 5 de junio de 1950, que señaló el término de cinco años, a menos de que el contribuyente hubiera dejado de presentar los respectibos documentos o de hacer las correspondientes declaraciones, o la Administración tuviere iniciada la gestión reclamatoria, limitaciones que no debieron establecerse. Como Secretario de Hacienda sugerí en 1936 un término de tres años para la prescripción, sin esos requisitos del Decreto 1780.

Fondos Especiales

Fué característica de las antiguas finanzas asignar a cada servicio ingresos particulares, manteniendo así el sistema de Fondos Especiales, cuyo sistema es combatido en forma unánime por todos los escritores de Hacienda pública; y las Haciendas contemporáneas, en el orden práctico, presentan un esfuerzo hacia la unidad completa del Presupuesto para que figuren en él todos los gastos y todos los ingresos del Estado. De las Cuentas Especiales se ha dicho con razón que son motivo de confusión y origen de desorden financiero, en tanto que la unidad o universalidad tiene los méritos de economía y de claridad. Hoy es elemental en la doctrina, aunque por desgracia sea muy frecuentemente desatendida en la práctica, la necesidad de que sean considerados con criterio de unidad todos los problemas económicos, entre los que figura, con señalada significación, el sistema presupuestal de los Estados.

La regla, como es natural, no puede ser de una absoluta rigidez. En Cuba, aparentemente, nuestra actividad financiera, desde la constitución de la República independiente en 1902, se rige por el sistema del Presupuesto Unico; pero habiéndose limitado nuestras Constituciones en cuanto a Presupuestos del Estado, a las disposiciones generales y corrientes sobre su preparación por el Poder Ejecutivo, su remisión al Congreso y aprobación por éste, con limitaciones, y asuntos semejantes, no se han interpretado estas disposiciones en sentido que impida la formación de Fondos Especiales y su mantenimiento con posterioridad al período fiscal durante el cual fueron creados. La Constitución de 1940 constituye un progreso en estas materias.

Ha sido a partir de los últimos 30 años cuando se han creado más Fondos Especiales.

Italia en su Ley de Contabilidad de 17 de febrero de 1884 para combatir el sistema de los fondos especiales dispuso que la absoluta totalidad de las cantidades recaudadas por cualquier concepto se llevara al Presupuesto anual del Estado y que los gastos se sujetaran también a este principio. En Portugal, más concretamente, y en fecha posterior, la Ley de Bases de su Presupuesto de 1927 a 1928 dispuso que todos los ingresos, aun los que estaban afectados por leyes especiales a instituciones autónomas o destinadas a constituir fondos especiales para atender ciertos gastos, deberán percibirse por el Tesoro y figurar en principio en el Presupuesto General, y en 18 de enero de 1928 implantó reglas precisas sobre estos fondos especiales, incorporándose al Presupuesto General a partir del que rigió desde 1º de julio de 1928, las cuentas de todos los servicios autónomos, con muy señaladas excepciones.

La Foreign Policy Association, en su bien conocido Informe, criticó "la creación de Fondos Especiales que en realidad son Presupuestos específicos, formados por ingresos destinados a los mismos y que no constituyen parte de las recaudaciones generales del Gobierno"; y entre trece recomendaciones en su programa de reformas financieras, indicaron "suprimir la asignación de impuestos para fines especiales y hacer que todos los impuestos se incluyan en los Presupuestos Generales y formen parte de los ingresos consignados en los mismos", por lo que recomendaron "abolir el Fondo Especial de Obras Públicas y los demás fondos especiales y consolidarlos todos excepto los de los Retiros, con los Presupuestos Generales". Como una excepción a esta regla, en el Capítulo titulado "Servicios Públicos", recomendó esta Comisión de la Foreign una legislación que colocara bajo el control gubernamental el transporte auto-motor, con un impuesto pagado sobre los pasajes y la carga de esos vehículos, "para destinar el producto de este impuesto a la conservación y construcción de carreteras de primera clase".

Este criterio es semejante al observado, con mucha anterioridad, por Inglaterra, al destinar los ingresos por concepto de auto-transportes en su totalidad a la construcción y conservación de caminos, al que aludí en las páginas 68 y 142 de mi *Informe* oficial como Secretario de Hacienda.

Este criterio excepcional debe aceptarse por la misma correspondencia que hay entre la naturaleza del impuesto determinante del ingreso, y el del servicio público que con el gasto va a prestarse, y cuando tengan un carácter parecido al del reintegro o repartimiento del que trata nuestra Ley Orgánica de los Municipios de 29 de mayo de 1908, ley que también critiqué, entre otros motivos, porque desatendió la propiedad

rústica, limitando los repartimientos a los Centros urbanos, sin comprender la porción rústica de los municipios.

Los profesores Magill y Schoup en su *Informe* de 1939, con relación a los Fondos Especiales, dijeron: "Se considera generalmente que constituye una práctica fiscal errónea alimentar fondos especiales por fuentes especiales de ingreso". Recomendaron concretamente que esos "Fondos Especiales sean consignados en el Presupuesto Ordinario". Hay ocasiones, agregaron con acierto, en que la técnica del Fondo Especial es deseable.

Desde su creación, es seguro que todos los fondos especiales no han tenido la necesaria correspondencia financiera con los servicios u obras que los determinaron; es de mayor posibilidad que esa relación o correspondencia sea menor con el transcurso del tiempo; y en fin, el servicio o las obras de un Fondo Especial pueden ser de menor conveniencia que otros, en el futuro, por ser de continuo cambiante la situación económica de la Nación y la del Estado.

En la Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Hacienda aparecían más de 50 Fondos Especiales; y en la Tesorería General de la República aparecían 154 partidas, aunque correspondiendo varias a un mismo Fondo Especial.

Capítulo III

ALGUNOS FACTORES DE AMBIENTE

En forma sintética expondremos algunos antecedentes para poder medir y juzgar cada oportunidad o época de la evolución financiera.

Censos

El artículo 24 de la Constitución establece la obligación del Estado de hacer, cada diez años por lo menos, un Censo de población que ponga de manifiesto las actividades económicas y sociales de la Nación. Nuestro último Censo fué el de 1943 a virtud de la Ley 5 publicada en la *Gaceta Oficial* del 3 de abril de ese año.

El último Censo colonial fué el de 1887.

El cuadro de los seis últimos Censos de Cuba es el siguiente:

	Habitantes
1887	1,631,687
1899	1,572,797
1907	2,048,980
1919	2,889,004
1931	3,962,344
1943	4,768,583

La población a fines de 1931 se calcula en 5,500,000 habitantes.

Economía agrícola

La naturaleza agrícola de nuestra Economía se evidencia en el dato ofrecido por el último Censo de 1943 respecto a que el sector agrícola había absorbido el 41.50% del trabajo repartido en toda la Nación, porcentaje que para los Estados Unidos fué sólo del 18.8% según el Censo de aquella Nación en el año 1940, expresivo del carácter industrial de su Economía.

Nuestra Economía depende de la producción azucarera

Esta conclusión se advierte con solo comparar las zafras de 1932 y la de 1943, de casi igual producción, pues la primera alcanzó 2,604,292 toneladas de 2,340 libras cada una, y la segunda de 2,843,077 toneladas, pero habiendo sido el precio promedio de 71 centésimos de centavo por libra en 1932 y de 2 centavos y casi 441 milésimos en 1943, el valor total de la producción de azúcar y mieles, produjo en 1932 $ 45,694,319.92; frente a $ 164,439,969.14 en 1943. Cuba es y ha sido azúcar. En 1895 produjimos 1,004,264 toneladas; en 1896, 225,021; y en 1899 no llegamos a 350,000 toneladas.

Crisis o coyuntura de baja

La hemos sufrido en el orden económico, especialmente en tres oportunidades: la primera con motivo de la revolución o guerra civil de agosto de 1906, con el Tesoro nacional bien nutrido, ocurriendo en 29 de septiembre de aquel mismo año la segunda intervención norteamericana; la segunda y de origen económico, fué la que se puso de manifiesto en octubre de 1920 con el *crak* bancario, por razón de la baja notable y súbita en el precio del azúcar, continuada en todo el año 1921 y en parte del 1922; y la tercera, también por la baja en el precio del azúcar, que comenzó a manifestarse en 1930, con rebaja en los sueldos de los funcionarios y empleados públicos, produciendo el llamado "Reajuste del Presupuesto", y con descenso notable del tráfico mercantil, baja que continuó hasta 1934, fecha en que comenzó, aunque lentamente, nuestra recuperación económica.

La intensidad de la crisis económica sufrida por Cuba de 1930 a 1934 se evidencia en la recaudación del impuesto sobre la venta que produjo en números redondos $ 13,000,000.00 en el Ejercicio de 1930 a 1931 y solamente $ 4,800,000.00 en el Ejercicio de 1933 al 34, fecha desde la cual comenzó nuevamente a elevarse la recaudación de este impuesto.

Desde su establecimiento fué criticado el impuesto sobre la venta por no ser justo ni equitativo, ya que como todos los impuestos de consumo no atiende a la capacidad económica del contribuyente, siendo más gravoso a las clases pobres y por que, como una razón de reforma, al gravar cada operación, hace mayor el número de contribuyentes siendo más difícil y costosa su administración, con inclusión de la inspección, por lo que desde un principio se sugirió que el pago se hiciera de una sola vez, elevándose su tipo.

Burocracia oficial

Del funcionarismo en Cuba me ocupé en mi libro *Aportaciones*, citando, entre otros, el antecedente de la Comisión que informó en 30 de diciembre de 1914 sobre el exceso de burocracia; recogí los datos de la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Hacienda respecto al año fiscal de 1934 a 1935; los del Presupuesto del 36 al 37 con 65,687 plazas de plantilla, pero habiendo calculado, con estimación más bien baja, en 68,000 las plazas que se pagaban con fondos del Estado.

El Censo de Cuba de 1943 señaló que en los Estados Unidos la proporción que tienen los empleados del gobierno dentro del total de personas ocupadas en aquella Nación, ascendía a 3.9% y que en Cuba era de 4%. Es un antecedente digno de consideración, pero que no puede tenerse en cuenta para concluir con ese sólo dato que no es ni ha sido excesiva nuestra burocracia oficial, que, actualmente se calcula en 150,000 plazas, si bien se ha dado la cifra de 132,000 empleados con un gasto oficial de 205 millones anuales, representativos del 61% del total de gastos públicos.

La absorción en un alto porcentaje de los ingresos públicos por el excesivo funcionarismo, es un mal que casi desde su constitución, pero muy señaladamente en los últimos 40 años, viene padeciendo la República independiente, mal que hizo afirmar a la Comisión Especial de 1914 que "jamás debe considerarse al Estado como *una institución benéfica* siendo urgentemente necesario reorganizar la Administración y reducir *gradual y prudencialmente*, pero *con firmeza*, la enorme ascendencia de los gastos de personal".

Pago del impuesto sin oficial promulgación. Costumbre

Antes del primero de enero de 1899, —día en el que tuvo lugar "la entrega oficial por España "de esta Isla de Cuba", según el Convenio celebrado en 16 de noviembre de 1898 entre los Comisionados de Estados Unidos y de España, inserto en la Proclama a los Habitantes de Cuba firmada en 24 de diciembre de 1898 por la Comisión del Gobierno de los Estados Unidos para la evacuación de la Isla de Cuba—, ya habían pensado los gobernantes americanos en la legislación que habría de regir en Cuba a partir de esa fecha, con motivo del cese de la soberanía española, y en particular en la legislación financiera. Bien por olvido, excusable por la razón de que los Aranceles de Aduanas daban casi la totalidad de los ingresos públicos en Cuba, o por cualquiera otra causa, lo cierto es que con la sola excepción de ese ingreso

principal de Aduanas, el cambio de soberanía política no produjo un cambio financiero en los restantes impuestos, que *continuaron cobrándose en Cuba,* a partir del primero de enero de 1899, *sin una resolución del nuevo Gobierno,* de la nueva soberanía política, respecto a su vigencia.

El Gobierno de los Estados Unidos parece que creyó necesario, por razón del cese de la soberanía española, hacer declaración sobre que continuaría la vigencia de las leyes coloniales; solo así se explica que en la *Gaceta de la Habana* del domingo 1º de enero de 1899 —en cuyo título aparece el escudo oficial de los Estados Unidos de América, y la expresión de que "es periódico oficial del Gobierno", adelantándose a la tardía Orden General número 11 de 30 de enero publicada en la misma *Gaceta,* en su número 29 de 3 de febrero de 1899, en la que se la designa como periódico oficial del gobierno militar—, aparezca publicada la Proclama al Pueblo Cubano de esa misma fecha, del mayor general del Ejército de los Estados Unidos, al mando de la División de Cuba y Gobernador General, John R. Brooke, en la que anuncia el comienzo del gobierno de los Estados Unidos en Cuba; y con referencia a las leyes, decretos y normas que habrían de observarse, solo se contiene la declaración de su párrafo segundo, que literalmente copiado dice así: "Quedará en fuerza el Código Civil y el Criminal existentes antes de finalizar la soberanía española, modificándose y cambiándose éstos, de tiempo en tiempo, cuando sea necesario, para el mejor gobierno". El Tribunal Supremo de Cuba en su Sentencia de 14 de diciembre de 1901, cuando aun no había cesado el gobierno militar americano, declaró que la frase "Código Civil comprende todas las leyes civiles, en una interpretación plausible, necesaria, aunque quizás gramaticalmente forzada. No fué feliz la redacción de aquel párrafo de la Proclama.

No se hizo referencia alguna a las leyes fiscales. Parece, repetimos, que el cambio de soberanía política exigía una declaración sobre si las leyes coloniales habrían o no de continuar vigentes, y por este criterio, supongo, que la Proclama contuvo el párrafo transcrito. Si no hacía falta, era una redundancia innecesaria, y peligrosa al autorizar la interpretación contraria sobre la necesidad de la declaración expresa.

De no consignarse este concepto en la Proclama, podría suponerse que la declaración oficial de la nueva situación política solo era necesaria para no observar la ley anterior.

El gobierno de los Estados Unidos ya había considerado antes del 1º de enero de 1899 la legislación financiera para Cuba, cuando se hiciera entrega del teritorio por el Gobierno español, pero esta previsión

parece que la concretó solamente a los Aranceles de Aduanas. En efecto, en la *Gaceta de la Habana* del sábado 7 de enero de 1899, No. 6, aparece publicado el Bando (la publicación era la promulgación conforme al artículo 1º del Código Civil reconocido en la Proclama de enero 1º de 1899, que iniciaba el término, *vacatio legis,* transcurrido el cual comenzaría a regir, esa *vacatio legis* que reducida de 20 a 3 días por la Ley de 29 de julio de 1918, es ya, por desgracia, una ficción en la República del Cincuentenario, caída en el vicio de las leyes vigentes desde su publicación en la *Gaceta Oficial,* que suele "repartirse" con fecha atrasada) del Secretario de la Guerra de los Estados Unidos, firmado en Washington en 17 de diciembre de 1898, transcribiendo la Resolución del Presidente McKinley en la que ordena "que las siguientes tarifas de derechos y contribuciones sean recolectadas y exigidas y que las Ordenanzas para la administración de las mismas se pongan en vigor en todos los puertos y lugares de la Isla de Cuba en y después del 1º de enero de 1899". En este Bando se dice por el Secretario de la Guerra que todas las Ordenanzas anteriores quedan anuladas. Este Bando y estos Aranceles de Aduanas, que se publicaron en la *Gaceta de la Habana* a partir, inclusives, del 7 de enero de 1899 hasta el miércoles 18 del propio mes, apareciendo el Reglamento en la *Gaceta* del siguiente día 19, debieron haberse publicado en la *Gaceta de la Habana* el mismo 1º de enero de 1899 junto con la Proclama del Gobernador mayor general Brooke.

En conclusión, las leyes financieras de la Colonia, con solo la excepción de los Aranceles de Aduanas, se estuvieron haciendo efectivas en Cuba después del cese de la soberanía española sin una Orden del gobierno militar norteamericano, que declarara o reconociera su vigencia, y por costumbre cumplíamos en Cuba respecto a ese impuesto, y a los de Aduanas, también, en el período intermedio del 1º de enero a la fecha en la que se terminó su promulgación, la que llamó Robespierre "honorable obligación para todos los ciudadanos de pagar las contribuciones". La costumbre, la tradición, tiene fuerza.

La práctica del gobierno norteamericano, tanto en la primera como en la segunda intervención, fué reconocer que por el cambio en la soberanía política era necesaria una declaración para la vigencia de las leyes. Así tenemos que la Orden 148 de 13 de mayo de 1902 dispuso que se consideraran de carácter general y obligatorias con fuerza y vigor hasta que fueran legalmente derogadas o modificadas conforme a la Constitución de 1901, las resoluciones dictadas por el gobierno militar. La observancia de las disposiciones en vigor, la ordenó también la Séptima Disposición Transitoria de la Constitución de 1901. Una dispo-

sición semejante se contiene en la Orden 127 de 27 de enero de 1909 al cesar la segunda intervención.

Las únicas disposiciones fiscales del Convenio sobre la evacuación de 16 de noviembre de 1898 y la Proclama de 24 de diciembre de aquel año, son las que prohibieron a las autoridades provinciales y municipales exigir cualquiera contribución a las fuerzas españolas que no hubieran podido evacuar antes del 1º de enero de 1899, y que no se cobraran en las Aduanas derechos de ninguna clase por el material de guerra del gobierno español, ni por los efectos de su ejército y familiares que evacuaran.

La vigencia de estas leyes fiscales españolas se reconoció en posteriores Ordenes del Gobierno militar.

Tradición presupuestal

Los Presupuestos de Cuba de la época colonial presentaban como un mal crónico, año tras año, el desequilibrio del déficit. Eran preparados y se aprobaban, insinceramente, con una exagerada estimación de ingresos, presupuestados en cifra superior a la que realmente podían alcanzar y alcanzaban en definitiva para presentarlos de esta manera equilibrados con los gastos, en los que no se hacían las reducciones que la realidad exigía. Al finalizar, el Ejercicio ofrecía un déficit que se cubría acudiendo al crédito, a nuevos empréstitos, que llevaron la deuda pública de Cuba colonial a cifras superiores a 200 millones de pesos, y con una presión tributaria brutalmente antieconómica de un 50%. Esta tara, esta viciosa tradición, inconscientemente o querida, se mantuvo en múltiples años, en varios períodos de la Hacienda de la república independiente, y criticados por sanos representativos de la sociedad cubana, fué también señalada en los *Informes* de las diversas comisiones que han dictaminado sobre los problemas cubanos.

Por desgracia nuestra, no tuvimos la tradición de presupuestos equilibrados con ingresos razonables y bien repartidos y con gastos o inversiones convenientes a la economía de la colonia.

El primer gobierno interventor, a partir del 1º de enero de 1899 y en todo su período hasta el 20 de mayo de 1902, desenvolvió en ese período intermedio la experiencia de una Hacienda ordenada. Tiene excusa que se careciera de presupuestos en el primer semestre natural de la primera intervención o sea hasta el 30 de junio de 1899. Se trataba, para decirlo con las palabras de la Proclama del gobernador general de 1º de enero de 1899, de una "Administración Civil, aunque ésta esté bajo un Poder Militar". Se tenía noción presupuestal puesto que la Orden 85 de 20 de junio de 1899 disponía que el año fiscal ter-

minaría el 30 de junio de aquel año. El primer período fiscal, concepto propio del régimen presupuestal, era de un semestre y se llamaba año fiscal de 1899 al tiempo transcurrido de 1º de enero al 30 de junio de aquel año. Tuvo excusas la falta en ese primer período, después del cese de la soberanía española; pero bien pudieron acordarse presupuestos a partir del año fiscal comenzado en 1º de julio de 1899 para comprender los tres años completos, inclusive hasta el 30 de junio de 1902, en funciones ya el gobierno de la República independiente. Y pudo y debió ese Gobierno de la Primera Intervención haber dejado preparado un Proyecto de Presupuestos para la República independiente a partir de 1º de julio de 1902 en el Ejercicio o año fiscal que terminraía en 30 de junio de 1903. Pero nada de esto se hizo y la República nació sin Presupuestos, y sin Presupuestos vivió sus dos primeros años.

Los presupuestos no se hacían con sistema de unidad. Cuando más, se acordaba el presupuesto separado de cualquiera de las cuatro Secretarías en las que se dividía la Administración como ocurrió con el presupuesto de gastos de la Secretaría de Agricultura, publicado en la *Gaceta* número 54 de 4 de marzo de 1899. Y ya en el último año de la intervención, en intentos presupuestales, se dictaba la Orden 192 de 21 de agosto de 1901, aprobando para Justicia un presupuesto de $ 865,851.56 que empezaría a regir en 1º de septiembre de 1901.

Los oficiales pagadores preparaban sus respectivos presupuestos que elevaban al Cuartel General.

En tanto que la Orden 225 de 2 de junio de 1900 aludía a presupuestos mensuales, ya que al disponer que cuando finalizara aquel año fiscal en 30 de junio los oficiales pagadores debían entregar al Tesorero de la Isla sus sobrantes y que lo que estuviera pendiente de pago en esa fecha se consignara "en los Presupuestos de los meses subsiguientes bajo los títulos correspondientes, como depósito", la Orden 254 del 28 de ese mismo mes y año, disponía la formación de presupuestos anuales para los municipios.

Y para una mayor originalidad en este sistema financiero, que según la Orden 85 de 20 de junio de 1899 ordenaba los ingresos y los depósitos en las cuatro denominaciones de Rentas de Aduanas; Rentas de Correos; Rentas Interiores y Rentas Varias, se concedían créditos para la realización de obras *sin fijar su ascendencia*, como ocurrió con la Orden 190 de octubre 13 de 1899 sobre la reparación de un camino, según crédito que se haría efectivo en vista de los presupuestos que oportunamente presentara el Secretario del ramo; es decir, que además de la concesión de un crédito sin fijarse su ascendencia se dejaba para una posterior oportunidad la preparación de su presupuesto; y también ocu-

rrió igual con la Orden 192 de 16 de octubre de 1899 y con las Ordenes 213, 214, 218 y 219 de los días 6 y 15 de noviembre de 1899; y las Ordenes 231 y 233, 244 y 246 del mismo año. Este sistema tuvo una excepción en la Orden 214 de 6 de noviembre de 1899 que fijó la ascendencia del crédito que concedía para el estudio de una obra pública.

Ya en el año entrante parece que como una reacción se dictó la Orden 67 de 14 de febrero de 1900 disponiendo que las obras públicas, "se efectúen en cuanto sea posible bajo contrata y en subasta pública".

La Orden Militar de 14 de marzo de 1899 dispuso que el Interventor de la Isla de Cuba tuviera a su cargo el examen e investigación de todas las cuentas que se pagaran con fondos provenientes de las Colecturías de Aduanas, con excepción de aquellas que examinaba el Interventor del Servicio de Aduanas, correspondiéndole también "la cobranza de todas las deudas finalmente reconocidas por él como debidas al Gobierno". Este Interventor de la Isla, junto con el Interventor de la Secretaría de Hacienda, examinaba y comprobaba todas las cuentas y relaciones presentadas por los Oficiales Civiles del Gobierno Militar de Cuba. Dispuso también esta Orden que en las peticiones de fondos debían los Oficiales pagadores someter al Jefe del Estado Mayor de la División de Cuba, "presupuestos aprobados en los cuales se hará constar el objeto a que dichos fondos se destinan", a más tardar el día 20 del mes anterior a aquel en el que debieran invertirse esos fondos, y, finalmente, que las cuentas de enero y febrero de 1899 debían remitirse cuanto antes.

Se había iniciado en 1º de enero de 1899 el nuevo gobierno de Cuba por el general John R. Brooke, sin la necesaria preparación en estos asuntos de la Hacienda cubana, ni en su aspecto sustantivo de las leyes fiscales, ni en el orden adjetivo de la maquinaria o procedimiento financiero. Brooke, justiciero, honrado y cortés había dividido la Isla en siete Departamentos, uno por cada provincia, con excepción de la de la Habana que tenía dos, uno para la capital bajo el mando del general William Ludlow y otro para el resto de la Provincia, bajo el mando del mayor general F. Lee, y siendo Jefe del Departamento Oriental el general Leonardo Wood, que sustituyó a Brooke en 20 de septiembre de 1899, igualmente honrado y justiciero, pero menos bondadoso y más político que Brooke, con quien tuvo rozamientos desde el mismo mes de enero de 1899 y que influído por la concepción federal de la República americana, había dispuesto en aquellos primeros días de enero de 1899 de las recaudaciones de las Aduanas de Oriente para invertirlas

en aquel mismo territorio en obras públicas y en atenciones sanitarias y de enseñanza, como si nos encontráramos en un sistema federal.

Se ha elogiado con razón la minuciosidad con que se llevaron las cuentas de los ingresos y de los gastos de la Nación desde el 1º de enero de 1899 por el gobierno interventor, pues el descuido de los primeros meses fué cubierto con la Orden de 14 de marzo de 1899 en cuyo cumplimiento fueron minuciosamente rendidas, habiéndose publicado en varios tomos esas cuentas de gastos e ingresos. Con este motivo nuestro historiador Martínez Ortiz escribió con razón estas palabras referentes a esa contabilidad del primer gobierno interventor: "Podrá criticarse una inversión, pero ahí está tal como se hizo, por qué razón se hizo y por quién se hizo". La Administración de esa primera intervención americana fué en efecto honesta, inteligente y cortés, criticables esos gobiernos, según ya hemos explicado, por no haber implantado en Cuba un buen sistema financiero, o sea una legislación fiscal justa, técnica, en la que los ingresos públicos no estuvieran casi exclusivamente representados por las recaudaciones de Aduanas, con una completa legislación presupuestal y un proyecto de Presupuestos para el primer Ejercicio comenzado en 1º de julio de 1902.

Ese gobierno tenía facultades legislativas y ejecutivas, no padecía de la demora que, a veces, tienen las medidas legislativas. Debe considerarse, sin embargo, como excusa, la urgente consideración a los problemas políticos y a los propios de todo período inmediatamente posterior a una guerra, la disolución del Ejército Libertador, buscar ocupación a sus miembros, alimentar a un pueblo hambriento y en ruinas, iniciar la reconstrucción, organizar de momento la Administración, atender el desastroso estado sanitario, preparar un Censo de población, elegir los miembros de la Convención Constituyente, reorganizar los municipios, todo esto en un medio en el que tenían que ser necesariamente actuantes dos pueblos que ya hoy se conocen, pero que entonces no se conocían suficientemente, con recelos, desconfianzas y susceptibilidades.

Se debió haber tenido prevista, para su implantación desde el primer día, el 1º de enero de 1899, la organización administrativa para Cuba y por la Orden Militar de 7 de enero de 1899 se dispone que mientras no sea nombrado un Secretario de Hacienda se haga cargo de la administración de esa Secretaría, el teniente coronel T. H. Bless, Jefe del Servicio de Aduanas. Siempre se vió a la Aduana como síntesis de la Hacienda cubana, en tradición que se mantuvo casi en todo el primer cuarto de nuestro siglo.

Por la Orden Militar de 11 de enero de 1899 se dividió el gobierno civil en cuatro Secretarías que por otra Orden del siguiente día fueron cubiertas en la siguiente forma: Estado y Gobernación, con el doctor Domingo Méndez Capote; Hacienda con el doctor Pablo Desvernine; Justicia e Instrucción Pública con el doctor José Antonio González Lanuza; y Agricultura, Comercio, Industria y Obras Públicas, con el señor Adolfo Sáenz Yáñez. Figuras ilustres, Abogados distinguidos, Maestros del Derecho, no estaban, sin embargo, especializados en el Derecho Financiero. El general Wood, que había sucedido al general Brooke, según la Orden 247 de 20 de diciembre de 1899 en vez de 4, como lo había hecho su antecesor, dividió en 6 Secretarías el gobierno civil según la Orden No. 1 de 1º de enero de 1900, y entre los seis nuevos Secretarios, también figuras ilustres, representativos de la intelectualidad y de las virtudes cubanas, señores doctores Diego Tamayo y Figueredo; Luis Estévez y Romero, Juan Rius Rivera, Juan Bautista Hernández Barreiro, José Ramón Villalón y Enrique José Varona, nombró a este último Secretario de Hacienda, como sucesor en el cargo del doctor Pablo Desvernine. De este distinguido grupo de cubanos puede también decirse que no estaban especializados en las disciplinas de la Hacienda pública.

Era necesaria la revisión general de nuestras leyes y el mismo día 22 de enero de 1900 dictó el nuevo Gobernador Militar general Wood las Ordenes 34 y 35, en las que así se reconoce, constituyendo por la primera una comisión de cinco miembros integrada por los señores Enrique José Varona, Pablo Desvernine, Leopoldo Cancio, Horacio Rubens y James E. Rancie, "con el objeto de estudiar el sistema rentístico de la Isla de Cuba en todos sus aspectos"; y por la segunda, otra comisión integrada por los señores Luis Estévez Romero; Juan Bautista Hernández Barreiro, y Alfredo Zayas y Alfonso, con los mismos señores Rubens y Rancie antes mencionados, "con el objeto de estudiar ciertas modificaciones en las leyes vigentes y sus procedimientos". Concretándonos a las disciplinas financieras, podemos expresar que, infortunadamente, los estudios que de seguro realizó la comisión constituída por la Orden 34, no cristalizaron en un técnico y justo régimen fiscal, en la mejor oportunidad que ha tenido Cuba para lograrlo.

Nuestro ilustre filósofo, el doctor Enrique José Varona, fué el segundo Secretario de Hacienda después del cese de la soberanía española desde el 1º de enero de 1900 hasta el 1º de mayo del mismo año, fecha de la Orden 183 por la que, con motivo de la renuncia de Luis Estévez Romero como Secretario de Justicia, se nombró para este cargo al que lo era de Instrucción Pública, el señor Juan Bautista Hernández Ba-

rreiro, nombrando para esta Secretaría de Instrucción al doctor Enrique José Varona y para la de Hacienda al doctor Leopoldo Cancio y Luna, que había sido nombrado Subsecretario de Hacienda desde el 19 de enero de 1899.

La vigencia de las leyes fiscales españolas se deduce, entre otras, de las siguientes resoluciones del Gobierno Militar del mismo año 1899.

La Circular de 17 de febrero de 1899 publicada en la *Gaceta* número 44 del día 22, del Secretario de Hacienda doctor Desvernine, haciendo constar la condonación de contribuciones decretada por el Gobernador según la Orden de 10 de febrero de 1899, afirma cuáles son los impuestos que estaban vigentes en Cuba al cesar la soberanía española en 31 de diciembre de 1898, pues aunque no lo diga en una forma expresa, señala entre los impuestos del Estado que se venían pagando, y que estaban en consecuencia incluídos en la condonación, los siguientes: los que se recaudaban en las Aduanas, el de derechos reales y transmisión de bienes, el de pertenencias mineras, los de fincas rústicas y urbanas, el subsidio industrial o contribución sobre las utilidades del comercio, industrias, profesiones y artes, las patentes de expendio de licores, terminando con la expresión genérica de varias gabelas, contribuciones e impuestos correspondientes al Estado, a las Provincias o a los Municipios.

Esta Orden de 10 de febrero de 1899 literalmente copiada dice así: "El Gobernador General de Cuba ha dispuesto que todas las contribuciones vencidas con arreglo a las leyes españolas vigentes en la Isla y que no hayan sido pagadas hasta Enero primero de 1899, se entienden condonadas". No contiene esta Orden disposición expresa respecto a que habrán de continuar vigentes esas leyes españolas; se puede interpretar en el sentido de que hace referencia a las contribuciones vencidas con arreglo a las leyes españolas vigentes en la Isla, inclusive el 10 de febrero de 1899, fecha de la Orden; es decir, que puede interpretarse esta Orden en el sentido de reconocer la vigencia después del cese de la soberanía española a las leyes fiscales que regían en Cuba al ocurrir el cambio de Gobierno, con un concepto semejante al de la Proclama de 1º de enero de 1899 respecto a las leyes civiles y penales. Este concepto de la vigencia de las leyes españolas se deduce también, a contrario sensu, de la Orden Militar de 4 de marzo de 1899 que tiene tan solo la siguiente disposición: "El impuesto de capitación queda suprimido en todos los puertos de la Isla de Cuba a contar desde el 1º de marzo de 1899". En efecto, si la supresión de ese impuesto exigió esta declaración expresa de la Orden de 4 de marzo de 1899, es claro que regía antes de la fecha de la derogación, y con ese impuesto los demás que integraban

el régimen fiscal de Cuba y que no fueran incompatibles con su nueva situación política.

Además de los relacionados en la precitada Circular 17 del Secretario de Hacienda, integran también los impuestos y contribuciones que regían en Cuba al cesar la soberanía española, los que se mencionan en la Orden de 25 de marzo de ese mismo año, que contiene múltiples disposiciones fiscales, entre ellas, las siguientes: la abolición de los repartimientos municipales, condonándose las cuotas del semestre corriente; el impuesto del 4½ centavos por kilo sobre el consumo de carnes; los arbitrios que gravaban artículos de primera necesidad; prohibiendo a los Municipios gravar la importación y la exportación de mercancías y ganados, aboliendo los impuestos y arbitrios municipales que las afectaban; se transfirió a los Municipios, para sus gastos, las contribuciones directas sobre fincas urbanas y rústicas y sobre subsidios industriales, y en cuanto a las urbanas se redujo a una sola cuota de 8% en los principales Municipios de Cuba y en cuanto al 6% en los demás, por trimestres, suprimiéndose el 12% que se pagaba al Estado y el 18% en concepto extraordinario, así como las cuotas de cobranzas, y en cuanto a las fincas rústicas la contribución directa se redujo a la cuota que anteriormente corerspondía al Estado y que se transfirió por esta Orden a los Municipios, desapareciendo el cien por ciento de recargo que anteriormente correspondía a los Municipios y también el extraordinario y las cuotas de cobranzas. Las cuotas del subsidio industrial o sea las contribuciones sobre industrias y comercio, con los recargos municipales y de cobranza quedaron reducidos a una sola cuota para los Municipios suprimiéndose las del Estado. Con ese mismo criterio de supresión de lo que correspondía al Estado y de los recargos, para que solo se mantuviera el tanto por ciento transferido a los Municipios, se hace referencia a las Tarifas de la primera a la quinta y a las llamadas patentes anexas al Reglamento de 12 de mayo de 1893, transfiriéndose igualmente a los Municipios el impuesto sobre venta de alcoholes, aguardientes y licores y el de las Compañías telefónicas. Como quiera que estas contribuciones las cobraban, por ser del Estado, las Administraciones Provinciales de Hacienda, se dispuso que éstas remitieran a los respectivos Ayuntamientos sus listas cobratorias.

Este resulta, después del cese de la soberanía española, el antecedente más remoto, que recogió también la Comisión Consultiva en 1908 al redactar las vigentes leyes, Orgánica de los Municipios y de Impuestos Municipales, sobre la contribución territorial, que se ha conservado en Cuba, aun cuando posteriormente, en especial a partir de

la Ley de Obras Públicas de 1925 se haga partícipe al Estado, junto con los Ayuntamientos, de estos impuestos territoriales.

Días antes de esa Orden, el 18 del mismo mes de marzo, se hizo el primer nombramiento de Interventor de la Isla de Cuba que recayó en el Comandante del Ejército Americano E. F. Ladd, quien, por razón de su cargo y sus aptitudes, intervino en las principales actividades financieras hasta la constitución de la República independiente en 20 de mayo de 1902. La Orden 123 de 28 de julio de 1899 publicó varias Ordenes del Presidente de los Estados Unidos, entre ellas la de 8 de mayo de ese mismo año que creó la plaza de Interventor Auxiliar para las Aduanas, otra de Auxiliar de Correos, el Tesorero que solo podría desembolsar bajo orden del Interventor, y otras dos Disposiciones del precitado Presidente modificando la que llamaban "Tarifa para los Puertos de Cuba que estén en posesión de los Estados Unidos".

Las otras principales disposiciones de legislación financiera acordadas por la primera Intervención Americana, además de las explicadas, y que estaban vigentes al constituirse la República independiente en 20 de mayo de 1902, fueron las siguientes:

La Orden 44 de 19 de abril de 1899, que no constituyó un adelanto fiscal, porque si bien siendo excusable que mantuviera el tradicional e injusto sistema proporcional en vez del progresivo, que aun no había alcanzado reconocimiento en el Derecho Fiscal de las Naciones, no tenía esa excusa en las principales modificaciones que introducía al impuesto sobre derechos reales y transmisión de bienes de 1892, entre las que figuraban las recaudaciones a una tercera parte o a una mitad en cuanto a ciertos tipos, y en lo referente a transmisiones gratuitas eximía de todo impuesto las que no concurrieran entre ascendientes y descendientes, y fijaba un tanto por ciento bajo, desde el 1%, según el grado del parentesco con el causante. No se aprovechó la oportunidad de esta Orden de 19 de abril de 1899 para la reforma, que al fin se hizo en la Orden 21 de 16 de enero de 1900, que quitó a los Registradores de la Propiedad su función como liquidadores de este impuesto sobre derechos reales y transmisión de bienes, para que en lo sucesivo la realicen las Administraciones de Hacienda Provinciales y Subalternas y los Alcaldes Municipales —extremo posteriormente derogado— en los Términos en que resida el Registro de la Propiedad, con relación a algunos contratos, siempre que no excedan de $ 10,000.00.

La Orden 106 de julio 11 de 1899, reiterando el criterio fiscal de la de 25 de marzo del mismo año, mantuvo para los Municipios el cobro de la contribución territorial, urbana y rústica y fué la que estableció el pago únicamente al Estado, de los Bancos y Sociedades.

La Orden 254 de 28 de junio de 1900 contiene interesantes disposiciones sobre ingresos y gastos, tanto de la Hacienda Nacional como de los Municipios: formación de un Presupuesto anual de todos los gastos e ingresos municipales, de los que debían remitir copia a la Secretaría de Hacienda; que sean pagados por el Tesoro General de la Isla y no por los municipios, los gastos de Instrucción Superior y Primaria, Justicia, Cárceles, Policía, excepto la de la Habana, subvención a Hospitales e Instituciones de beneficencia que no tengan recursos propios, y gastos de Sanidad y de Obras Públicas en la forma que lo ordene el Gobernador Militar. Dividió los ingresos Municipales en obligatorios y voluntarios, terminando con la disposición redundante de su artículo 27 que literalmente dice así: "La Administración Central continuará con los impuestos y contribuciones que se ha reservado en las Ordenes publicadas hasta la fecha". No todos los gastos de justicia eran de cargo del Tesoro General de la Isla en 28 de junio de 1900, pues fué en 11 de agosto de este año por la Orden 413 cuando se dispuso que fueran satisfechos por el Tesoro General todos los gastos de los Juzgados Correccionales; y también en 25 de octubre de ese año según la Orden 442 cesó por completo el auxilio del Estado a las Municipios para el pago de la Policía.

Los amillaramientos municipales, institución mantenida hasta el presente, tuvieron su antecedente en la Orden 335 de 4 de septiembre de 1900 que contiene el Reglamento para la formación de los padrones, que con las declaraciones de los contribuyentes sirvieron de base a la contribución directa sobre la propiedad territorial transferida a los Municipios por la Orden de 25 de marzo de 1899 y que anteriormente cobraban las Administraciones Provinciales de Hacienda. Estos amillaramientos no tenían otra trascendencia legal y práctica que el pago de esa contribución territorial.

Influencias española y americana

En los Estados Unidos de América el impuesto directo fué implantado en la legislación particular de los Estados, especialmente en la forma de tributación sobre las sociedades o corporaciones, pero según observa Laufenburger en su obra *El Impuesto sobre la Renta y las Sociedades Comerciales,* tuvo vigencia primero en los Estados mismos de la Unión, antes que en el Estado Federal, habiéndose puesto en vigor en 5 de agosto de 1909 el primer impuesto sobre las corporaciones, que fusionado con el impuesto a la renta, ofreció en 3 de octubre de 1913 la introducción de este último, del impuesto sobre la renta, en la legislación financiera de los Estados Unidos de América. Por eso observa aquel

autor que "los Estados Unidos se habían contentado, hasta los últimos tiempos, con el impuesto indirecto, salvo en los períodos de guerra".

Es también reciente el antecedente en España del impuesto sobre la Renta, aun con relación a la renta de las sociedades o sea el llamado impuesto de utilidades, y como dice Gay de Montellá en su Apéndice a la traducción que hizo de la precitada obra de Laufenburger, la contribución sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria fué implantada en España por Villaverde no en obediencia a una pura doctrina fiscal, ni obedeciendo a propósitos de innovación, sino al desequilibrio presupuestal efecto de las guerras terminadas en el Tratado de París de 1898, promulgándose la Ley en 27 de marzo de 1902.

Los antecedentes de la antigua Metrópoli y de los Estados Unidos excusan un tanto que no se hubiera aprovechado la oportunidad excepcional que brindó el cese de la soberanía española y el Gobierno militar de los Estados Unidos, para establecer en Cuba un justo y moderno sistema fiscal. Los principios estaban reconocidos en la unanimidad de la doctrina y habían alcanzado su implantación en algunas legislaciones; no se tropezaba en Cuba con el inconveniente constitucional, vencido al fin, que respecto a los Estados Unidos explicó aquel autor, por lo que, no obstante estos antecedentes, la reforma fiscal cubana debió efectuarse en todo aquel período. Es más, la modicidad en los tipos de estos impuestos directos, que ya hoy forman parte de nuestro Derecho vigente, hubieran sido al propio tiempo consecuentes con el estado de reconstrucción que iniciábamos después de la ruina de la guerra, manteniendo los clásicos impuestos indirectos, a reserva de su modificación tan pronto como las circunstancias lo permitieran, facilitando así, como un experimento, con los bajos tipos, la educación popular, el hábito de pago en el contribuyente. Del impuesto complementario sobre la renta y de los tipos bajos en todos los impuestos, han dicho, con razón, respectivamente, Flora en su obra *Ciencia de la Hacienda,* y Laufenburger en su precitada obra, años después, que, "la cooperación espontánea de la población", es "requisito del cual principalmente depende el éxito financiero y moral del impuesto sobre la renta" y "la improductividad fiscal de un impuesto exagerado".

Constituyeron por todo esto un acierto de los Ministros y Directores de nuestra Hacienda, las disposiciones que acordaron eximiendo de recargo y de investigaciones y comprobaciones respecto a los años pasados, a los contribuyentes que desde su implantación no hubieran pagado el impuesto a la Renta siempre que hicieran las de los últimos cinco años. Tal vez sin estas disposiciones hubieran continuado sin pagar el impuesto múltiples personas que al formular sus declaraciones

elevan la real productividad fiscal para el presente y para el futuro, atrayéndose la cooperación del contribuyente, aun de los que excusaban sus pagos con pretexto de la mala administración e inversión de los fondos públicos, y favoreciendo así, en definitiva, el hábito en el pago del impuesto.

En su notable Informe de 30 de diciembre de 1914 de la comisión nombrada para estudiar los constantes aumentos de los gastos públicos, dirigido al entonces Secretario de Hacienda doctor Leopoldo Cancio, se expresa "que nuestro sistema tributario no ha podido substraerse a sus orígenes ni a la influencia de los regímenes políticos que ha atravesado, ni a los inicios de un gobierno independiente, y mucho menos a la tendencia universal; ha tenido por base las entradas aduaneras". "Es bueno recordar, agregaron, que nuestro arancel de aduanas es hechura del gobierno español o del de los Estados Unidos, nunca, todavía no existe el caso en nuestra Historia, del gobierno de Cuba." Esta opinión emitida en 1914 fué exacta, con la única excepción de la influencia que se atribuyó a la "tendencia universal", que a nuestro juicio era otra y no fué atendida.

En la exposición elevada por el doctor Leopoldo Cancio como Secretario de Hacienda en 15 de mayo de 1915 al honorable Presidente de la República mayor general Mario G. Menocal, publicada en el *Boletín Oficial de Hacienda,* dijo que en "casi toda nuestra tributación" "el contribuyente de derecho no es el contribuyente de hecho, por dominar los impuestos indirectos", y para cubrir el déficit sugería, agravando el defecto, a mi juicio, "aceptar la recomendación de la Comisión (la que dictaminó en diciembre de 1914) para elevar hasta un 30% los derechos de importación" agregando que "nuestra Hacienda tenía suficiente elasticidad para atender cualesquiera emergencia". Era acertada la crítica sobre obtenerse la casi totalidad de los ingresos por medio de impuestos indirectos, pero estimamos que se perdió otra oportunidad para la reforma fiscal y que la sugerida era con criterio inverso ya que consistía en la elevación de los derechos de importación, en el arancel de aduana, que era en donde únicamente, por desgracia, podía encontrarse el sentido de elasticidad que se reconocía en el régimen fiscal.

Opinión pública en materias fiscales

A los veinte años de constituída la República independiente, carecíamos de una opinión de la mayoría de la población cubana sobre los problemas fiscales, y eran falsas, equivocadas, inconscientes, las manifestaciones populares sobre estos asuntos. En la calle ví y sufrí la manifestación popular, bastante numerosa, que en 1922 pedía y obtuvo

la derogación del impuesto del 4% sobre las utilidades y la violentación del impuesto sobre la compra-venta y entradas brutas. Lo natural era pedir el mantenimiento de aquel impuesto directo sobre las utilidades y la no agravación del impuesto indirecto sobre las entradas brutas, porque aquél no afectaba a los manifestantes, y el último sí lo haría. Las clases obreras, en paradógica actitud, se oponían a una exteriorización de la democracia fiscal; respondían, inconscientes, a la sugestión del patrono a quien convenía la derogación de aquel 4%, y nos hacían recordar la acertada sentencia de Martí cuando discurrió sobre el gran problema que entraña la ignorancia de las clases a cuyo lado está la justicia, y el pensamiento y la anécdota del ensayista Torres al hablar de la opinión pública nutrida de mentiras, y del apasionado ¡Muera Sanabria! vociferado por una multitud inconsciente, respondiendo a las palabras del transmisor de órdenes que había interpretado la prevención del Jefe sobre "mueras a nadie", como la condenación de "muera Sanabria", un Sanabria que no existía, ni en toda aquella sociedad, ni en la manifestación misma o inmediata a ella. Sin educación, sin cultura, no se puede tener conciencia sentida de la soberanía, y los núcleos sociales, justificando el duro anatema de Bunge cuando habló de "ridículas parodias de democracia", serán víctimas en el orden fiscal, en el económico, en el político, en el social, en todos los órdenes, del bastardo publicitario de turno, sea patrono o líder obrero.

En aquellos mismos días, en nivel más alto, en la Cámara de Representantes, ví y sufrí, también, la oposición a mi iniciativa parlamentaria estableciendo el sistema progresivo en vez del simplemente proporcional en los impuestos, consecuente con la base que escribí en el Programa del primer Partido político en Cuba que reclamó ese sistema fiscal, incorporado nueve años más tarde a nuestro Derecho en la Ley de Emergencia Económica de 1931.

Algunos gastos de la Colonia

En el Régimen colonial los gastos de Instrucción Pública, de Cárceles y de Hospitales, entre otros servicios, estaban a cargo de los Municipios habiéndolos asumido el Estado al cesar la soberanía española.

Desarrollo económico y prosperidad

En reservas de dólares, al terminar el año 1950, constituíamos el segundo país en la América Latina, con muy pequeña diferencia, que no llegaba al 5%, con la Nación que ocupaba el primer lugar, Brasil, con 543 millones y Cuba con 530 millones.

En 1902 teníamos 1,750,000 habitantes. Molimos 780,600,124 arrobas de caña con una producción de 850,181 toneladas estimándose el valor del azúcar en $ 34,850,583.00 y el de las mieles en $ 1,350,000.00, aproximadamente, habiendo exportado a los Estados Unidos 795,055 toneladas y a otros países 223 toneladas.

La producción de azúcar mundial también en toneladas largas, ascendió aquel año a 11,258,855 toneladas. Compárense estas cifras con las del Año del Cincuentenario, con una población, en Cuba, de 5,500,000 habitantes, y producciones azucarera mundial y cubana, respectivamente en números redondos, calculadas en 38 y 6½ millones de toneladas largas.

Capítulo IV

PRESUPUESTO: CONCEPTOS MODERNOS. PENSAMIENTO EN CIFRAS

Describir pura y simplemente el contenido cuantitativo de la ciencia de la Hacienda, sus instituciones y sus estadísticas, ha dicho Gay, equivale a dejar en el misterio las raíces sociales, a trazar panoramas sencillamente superficiales. Por esto, concluyó con razón este profesor, para describir el sistema financiero de un tiempo o de un Estado es preciso explicar sus condiciones sociales, de las que surge el respectivo sistema financiero.

"Las tablas presupuestarias de columnas de cifras a secas, no bastan." Este juicio de Gay, (que hacemos nuestro, para agregar que es un defecto, lo hemos padecido durante cincuenta años, en la generalidad de los casos, al discurrir y juzgar sobre los Presupuestos del Estado) no es contrario al que también hemos expuesto del notable profesor sueco Myrdal sobre el pensamiento en cifras con motivo de las disciplinas económicas. La descripción de hechos sociales debe hacerse con su crítica pues "la impresión de conjunto que se recibe de un determinado tiempo o de ciertos fenómenos históricos se guía por lo que en ellos predomina, ya sea luz, ya sean sombras". "Y lo mismo ocurre, termina Gay, si se trata de una exposición de los diversos métodos del impuesto."

Este concepto moderno de los Presupuestos explica toda la importancia que actualmente se da a su reforma, a la reforma presupuestaria.

Después de afirmar que no podrá lograrse afinando la técnica de los ingresos, lo que no se haga dentro de los Presupuestos, escribe lo siguiente: "La ciencia de la Hacienda no se ha dado cuenta de que todos los presupuestos habidos en el pasado, con la composición de la producción que ellos proporcionaban, operaban un reparto de la renta nacional, que se hacía en relación inversa del reparto de la presión tributaria, y con ello producían daños sin cuento a la salud de la población y a su capacidad vital". "El Fiscalismo sigue siendo simple atención externa a las cifras, sin penetrar en el fondo vivo cubierto por los números

muertos; significa calcular solo en técnica monetaria sin pensar en bienes y hombres, en la dependencia económica real, mientras que la sangrienta realidad se deja desaparecer detrás de los vacíos esquemas."

Después de observar que el concepto de "interés" o "bien general" no se explica, escribe Gay estos dos párrafos justificativos de la necesidad de revisar la historia financiera, como se revisan las teorías para que la ciencia social descanse en la verdad: "¡Y cuántas veces se nos presenta como verdad social lo que es una gran mentira!". "Así es cómo grandes mentiras han pasado a la Historia como grandes verdades."

La evolución cubana, según lo hemos explicado, ha sido desde un poco más del 90% en la primera intervención norteamericana y en los comienzos de la República independiente, en los impuestos indirectos, hasta casi la mitad de ese porcentaje, en continuo movimiento de progreso, especialmente en el último decenio.

Fiscalismo y gasto público

Repetimos lo que en más de una ocasión ya hemos afirmado: en Cuba hemos estado carentes de todo criterio técnico en el sistema tributario, como regla general, en la primera mitad del Cincuentenario, logrando evidente progreso en la segunda mitad; pero en el otro asunto, igualmente fundamental, de la inversión del ingreso público, no hemos alcanzado, desgraciadamente, igual progreso. El concepto del fiscalismo lo justifica Gay no como consecuencia de la clase de rendimiento de los impuestos sino por la clase del empleo: "No es el valor del producto tributario, sino la inversión que se le da, lo decisivo". En otro lugar hemos recogido nuestras conversaciones del corriente año con funcionarios de la Junta de Economía y ese concepto moderno del Presupuesto del que se ocupan en estos días en dicha Junta y también funcionarios del Tribunal de Cuentas y del Banco Nacional, respondiendo a la necesidad de "una teoría de la aplicación de los impuestos", como se "ha formado de los ingresos".

Unidad económica completa. Código Fiscal. Burocracia. Política y Economía

Para exponer la Hacienda de la República independiente en sus primeros 50 años debemos tener presentes aquellos principios básicos expresados por el profesor sueco Gustavo Cassel en su obra *Pensamientos Fundamentales en la Economía:* es necesario que consideremos a la República durante este medio siglo, "una unidad económica completa";

debemos considerarla como un "complejo total". Aun cuando solo nos limitáramos a la simple exposición de hechos, sin discurrir sobre sus causas, sus efectos y sus ambientes, necesitamos —lo diremos con las palabras del sabio profesor de Estocolmo— considerar la totalidad de ocurrencias que en la realidad económica están inextricablemente relacionadas entre sí.

La mención del profesor Cassel, nos hace recordar su obra *Teoría de la Economía Social* traducida a nuestro idioma con el nombre de *Economía Social Teórica*, y la razón de esta denominación que escribió pocos años después: "el objeto de la ciencia económica es siempre esencialmente un fenómeno social". "A fin de acentuar esto es conveniente designar el objeto de nuestra ciencia con el nombre de Economía Social."

El "fenómeno social", asunto sociológico, que son y han sido nuestros Presupuestos, al estudiarse con el técnico sentido de la Economía, no ha respondido, ni responde a los dictados de la moderna Hacienda Social.

"La economía, ha dicho Cassel, es esencialmente *cuantitativa*. Requisito fundamental para una buena educación económica, en consecuencia, es el hábito de pensar cuantitativamente, de traducir todas las cosas a cifras. La ciencia económica ha sufrido en verdad seriamente por la falta de una fijación cuantitativa de las ideas a discusión. Debemos luchar cuanto sea posible por edificar nuestros razonamientos económicos sobre cifras aunque no sean sino aproximadas. Una cifra aproximada o aun hipotética, es mejor que ninguna, porque nos ayuda a fijar nuestros pensamientos, limita nuestras presunciones con respecto a otras cantidades que entren en el problema y nos impide así formular conclusiones enteramente falsas." "En muchos problemas prácticos es importante tener alguna idea del tipo de progreso que puede considerarse normal para un país moderno." Recoge las expresiones populares sobre un "desarrollo muy lento" o un período de "extraordinaria prosperidad y progreso" y dice que sus investigaciones estadísticas durante el medio siglo anterior a la guerra de 1914 al 1918 le han llevado a la conclusión de que para los países occidentales europeos, "podía considerarse normal un progreso al tipo del tres por ciento anual, o quizás un poco más". "Este cálculo, agrega, nos da una clara idea cuantitativa de relaciones esenciales de la economía progresiva, particularmente con respecto al ahorro y al aumento del capital" . . . "es infinitamente mejor contar con una cierta idea cuantitativa de un asunto que es tema continuo de tanta discusión que depender de frases enteramente vagas."

Antes que Cassel, ya Martí había explicado la necesidad de las estadísticas y de las cifras, y para elogiar a estas últimas y a la necesidad

de pensar por medio de ellas, Víctor Hugo o Martí, más bien el primero, ya había dicho que todo aniversario es una idea convertida en cifra.

Repetidas veces hemos dicho que en los primeros años de la República carecimos de datos estadísticos y que la misma Comisión Nacional de Estadística vino a crearse comenzado ya el segundo decenio de nuestro siglo, por lo que faltaban esos antecedentes tan acertadamente reclamados por Cassel.

El doctor Gustavo Gutiérrez y Sánchez, culto economista e internacionalista, Director de la Junta Nacional de Economía, en su obra *La Orientación de la Economía Nacional. Junta Nacional de Economía 1948*, ha excusado en 1947 la desatención que sufrieron en el comienzo de este siglo los estudios económicos, con estas palabras: "Preocupados los cubanos durante los primeros 25 años de la República en la estructuración y funcionamiento de los órganos políticos del nuevo Estado, no prestaron la debida importancia a la organización económica del país sobre el cual gravitaba, —y aun gravita— el pesado fardo de una economía colonial y dejaron la economía nacional al cuidado de la iniciativa privada".

Y en el *Esquema de un Programa Nacional de Acción Económica del Estado* que presentó a la Junta de Economía, la divide en ocho capítulos, el primero para la Ordenación de la Administración Pública, integrado por seis secciones, la primera sobre Presupuestos técnicos y Ley Orgánica de los Presupuestos, refiriéndose las otras cinco secciones de este primer capítulo a la Ley del Tribunal de Cuentas, la de Contabilidad, la Tecnificación de la Administración Pública, la Reorganización de las Estadísticas y Carrera Administrativa. El quinto capítulo, denominado Política Fiscal, consta de dos secciones: Revisión Arancelaria y Código Fiscal.

Con acierto coloca en primer lugar aquellos aspectos de Ordenación de la Administración Pública. La necesidad del Código Fiscal que ya explicaba nuestro sabio maestro el doctor Antonio Govín y Torres hace 50 años, apenas nacida la República, cuando la abrumadora diversidad de Leyes y reglamentos no existía, es actualmente un asunto inaplazable, no solo como una cuestión de fondo, para que nuestros diversos impuestos guarden entre sí un elemental sentido de relatividad, del que siempre han carecido, si no para su más sencillo conocimiento, para remover la excusa de una ignorancia pública por lo profusa o diseminada, que no ha podido removerse a pesar de los notables esfuerzos de compilación de Borges, de Barata, de Sánchez Roca, y de otros, y como puede fácilmente observarse por el extraordinario trabajo de compila-

Federico Laredo Bru

Federico Laredo Bru. Coronel del Ejército Libertador, Secretario de Gobernación, abogado distinguidísimo y hombre de mucha experiencia política, gran conocedor del medio y de los hombres, el doctor Federico Laredo Bru (1936-1940), supo conducir con suma habilidad y perspicacia sus relaciones con el coronel Batista, propiciando una armonía inteligente que mantuvo sin lastimar la dignidad de su alta investidura, y que fué fecunda para el desenvolvimiento nacional. El doctor Laredo calorizó las reformas propuestas por Batista en el llamado Plan Trienal y adoptó asimismo otras notables medidas progresistas, a pesar de las condiciones económicas poco satisfactorias que prevalecían por entonces. Con el propósito de dar al país un ritmo constitucional estable, el gobierno del Presidente Laredo ordenó la confección de un nuevo censo electoral y convocó a elecciones para Delegados a la Asamblea Constituyente que venía reclamando con insistencia la opinión pública. El 14 de julio de 1940 —la nueva Constitución fué firmada en Guáimaro el día primero de ese mismo mes—, tuvieron lugar comicios generales. Resultaron vencedores en esas justas, el entonces coronel Fulgencio Batista y Zaldívar, como Presidente; y el doctor Gustavo Cuervo Rubio, médico ilustre y profesor universitario de grandes prestigios cívicos, como Vicepresidente.

El retrato que se publica pertenece al Archivo Histórico del doctor Juan J. Remos.

ción, que no es de un mes, que me ha sido facilitado por el doctor Raúl Pérez Vitier, Director General de Rentas, ordenada su confección por el doctor Carlos García Marcos, hoy Miembro del Tribunal de Cuentas, cuando era funcionario de Hacienda, y realizado ese trabajo por el doctor Carlos Lascano, se completó con cuadros del dibujante señor Lafourcade, empleado, también, del Ministerio de Hacienda.

Sobre la tecnificación de la función pública, esencial para la estabilización y el fomento de la economía nacional, ha discurrido así Gustavo Gutiérrez: "Pero ello será muy difícil de lograr, si se persiste en el viejo y grave error de hacer la nómina presupuestal botín de los grupos políticos victoriosos. Sin carrera administrativa no puede haber, además, ni una política nacional en que las elecciones se decidan por el mérito. Ni será tampoco considerado como buen gobernante o legislador el que mejor administre o legisle, sino el que ofrezca mayores dádivas u oportunidades de empleo burocrático o sindical. El antídoto más eficiente, es sin embargo, otro tan relacionado con los oficios públicos, que a veces aparece como causa y otras como efecto: la creación de oportunidades de trabajo y de empresa. La carrera administrativa por sí sola no resolvería el problema que confrontamos, si al mismo tiempo no se multiplican las posibilidades de empleo y de obtención de riquezas. La estructuración de la economía nacional con amplias oportunidades para todos, es, por eso, tan importante y urgente, como la honestidad del funcionario público, la carrera administrativa y la existencia de una opinión pública consciente".

No padecimos el defecto de la burocracia excesiva en los dos primeros años fiscales de la República independiente. El sentido económico, en la acepción restringida de este vocablo, ahorrativo, del primer Presidente cubano, tuvo la manifestación plausible de oponerse a una burocracia excesiva e innecesaria, pero por el mismo sentido de ahorro cayó en el vicio de la insinceridad al calcular con muy baja productividad tanto a los impuestos vigentes como al recargo que se estableció en los primeros años de su Gobierno, bajo la razón de que buscaba compensar los que suponía menores ingresos como consecuencia del Tratado de Reciprocidad con los Estados Unidos. Esa insinceridad, con algunas excepciones, se ha mantenido hasta el presente, en otras formas, bien calculando menores gastos de los que invariablemente se venían produciendo en determinados servicios año tras año, o bien estimando una mayor productividad en algunos impuestos, con lo que los ejercicios anuales terminaban originando déficit, la que desde hace muchos años ya distinguíamos con el nombre de Deuda Flotante.

El principio de la universalidad tampoco ha sido de invariable observancia en nuestra realidad presupuestal. Los Fondos Especiales, la asignación del producto de algunos impuestos para atender determinado servicio, no son compatibles con el principio de la universalidad. Al terminar el año fiscal informaban en el mismo Departamento de Hacienda —Secretaría o Ministerio— de dos Presupuestos, el que llamaban inicial, el que aprobado por el Congreso se publicaba en la *Gaceta* como un solo cuerpo, y el que llamaban legal que era aquél mismo con la adición de los créditos autorizados posteriomente. Desde hace algunos años ha tenido una nueva quiebra el principio de la universalidad, de la unidad: cada año nos presentan un Presupuesto ordinario y un Presupuesto extraordinario. La división hace que los dos sean una ficción, aunque lo sea más el segundo, el extraordinario. Nuestros Presupuestos extraordinarios no responden al concepto técnico del adjetivo. No se trata de gastos excepcionales y momentáneos que justifican al Presupuesto extraordinario, frente a los gastos ordinarios y corrientes que son propios del Presupuesto normal. Los mismos servicios, los mismos conceptos, aparecen en ambos Presupuestos.

Insisto en los conceptos que respectivamente he expresado sobre la preparación del Presupuesto, sobre la fijación del año fiscal y sobre que la Dirección del Presupuesto es tan necesaria hoy en Cuba como lo fué su creación en los Estados Unidos hace unos 30 años, para que en una acción lenta y prudente, pero firme y aprovechando las coyunturas de alza en la Nación, acometamos la reorganización administrativa con la supresión de plazas innecesarias, creación de las convenientes y apropiada dotación. El problema no es cubano, ni de América, es mundial, aunque en las naciones viejas lo sufran en mucha menor intensidad.

En la tesis presentada por Armando Luis Raggio en la Universidad Nacional de Buenos Aires con el título *Ensayo sobre un Presupuesto técnico* escribió hace poco más de cinco lustros estas palabras: "es el desorden, el despilfarro". "Las reducciones deben realizarse en las erogaciones superfluas, en las oficinas dobles y triples encargadas de funciones iguales o análogas"...; "por la necesidad de ubicar servidores políticos en prebendas, sinecuras y canongías inútiles para los fines del gobierno económico de la Nación." "Las economías reales y eficaces tendrán que realizarse muy lentamente, con gran conciencia y sagacidad."

Nacida la República Independiente, iniciado ya el siglo xx y con el arrastre del inmediato régimen colonial desaparecido, no fué sino cuando ya había transcurrido el primer cuarto del presente siglo, que tuvieron confirmación en Cuba las siguientes palabras del profesor y conferen-

cista de Oxford, Cole, en su obra *Doctrinas y formas de la organización política*, editada en México en 1937, dichas después de afirmar que la controversia política del siglo XX no ha de girar como en el siglo XIX, en torno a la organización del sufragio y funciones de las Cámaras: "El problema principal, dijo, no estará en cómo organizar la maquinaria del Gobierno, sino cómo organizar la entera vida económica y política de la comunidad, y de cada camunidad en relación con las demás". "La política y la economía dejarán de ser consideradas como problemas distintos y aparecerán como un solo y único problema."

Ya en Cuba, Política y Economía, son un solo y único problema.

Sentido financiero-económico. Distribución de gastos. Recomendaciones de las Naciones Unidas

Por recomendación del Director Técnico de la Junta Nacional de Economía doctor Gustavo Gutiérrez, me ha informado el Jefe del Departamento de Econometría doctor Conrado Lührsen de los estudios que se vienen haciendo por esa Junta y también por el Tribunal de Cuentas, sobre los Presupuestos Generales del Estado para atender, principalmente, su sentido financiero-económico.

En esos estudios de un Presupuesto funcional para Cuba atiende el doctor Lührsen, según verbalmente me informó, a los dos capítulos fundamentales de recaudaciones y de gastos y en los primeros divide los impuestos sobre individuos, corporaciones, consumo, empleo, Aduanas, y misceláneas, además de los ingresos de los Retiros, Seguros, etc.; y en cuanto a los gastos, establece como principales Secciones a las siguientes: Dirección de Coordinación de la Defensa, Seguridad Internacional y Relaciones Exteriores; Sanidad, Asistencia Social y Salubridad; desarrollo de la Comunidad y de Viviendas económicas; Educación e investigaciones en general; Agricultura, en las que comprende también el financiamiento de la propiedad privada rural; recursos naturales; transporte y comunicaciones; fiananzas, Comercio e Industrias; Trabajo, Gobierno General, con las funciones legislativas y Justicia, con la administración ejecutiva, y por último los intereses.

Parece que en la Junta Nacional de Economía abandonan, como ya lo hizo hace 30 años y lo comenté en *Aportaciones para una Política Económica Cubana* en 1936, la disuelta Sociedad de las Naciones en sus *Memorándums* sobre finanzas públicas, la antigua división de los impuestos en directos e indirectos. La Sociedad de las Naciones los dividía en dos grupos, para ordenar en uno a todos los impuestos establecidos sobre el capital y para comprender en el otro a los que gravan la producción, el uso, y las transacciones, e incluyendo en el primer grupo

a todos los impuestos personales como los de capitación o de clases y a los que se refieran a las fuentes de capacidad imponible, como rentas o capitales productivos de rentas; y en el segundo grupo a los derechos de Aduanas, los de consumo, transportes, y todos los que graven las transacciones. Señaló en aquella ocasión la Liga de Las Naciones que el impuesto sobre las herencias lo estudiaría la Liga como perteneciente al segundo grupo o sea el referente a entradas o transacciones, observando que algunos Estados lo consideraban en el grupo de los impuestos sobre el capital. Nuestra legislación no ha cambiado en este particular del impuesto sucesorio: sigue siendo un impuesto sobre las transacciones.

El funcionario de la Junta Nacional de Economía, Manuel J. Piedra, ha distribuído los gastos del Presupuesto Nacional con antecedentes del precitado Departamento de Econometría, basado en datos del Ministerio de Hacienda, según el siguiente cuadro en miles de pesos:

Conceptos	1940	%	1949-50	%	1951-52	%
Gastos Administrativos .	27,751	27.1	62,910	27.7	74,345	24.8
Gastos Sociales y Culturales	24,892	31.0	91,534	40.2	116,641	38.9
Desarrollo económico ...	4,010	5.0	26,881	11.8	60,754	20.3
Defensa Nacional	19,381	24.2	39,539	17.4	42,027	14.0
Deuda Pública	10,198	12.7	6.572	2.9	6,046	2.0
Totales	80,323	100	227,436	100	299,813	100

La división fiscal del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas ha publicado, en febrero de 1951, un interesante folleto sobre *Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado,* en el que recuerda que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas viene recomendando con insistencia que los Gobiernos "presten mayor atención a la movilización de ahorro nacional para fines de desarrollo" y a "la necesidad de tener un plan sistemático para el financiamiento del desarrollo económico". Con este motivo, y para explicar un concepto técnico y práctivo, dice que "el presupuesto debe tener una estructura adecuada para poder servir como instrumento en la formulación de objetivos en materia de empleo y en los programas de desarrollo, así como para medir la contribución del Gobierno Central al nivel actual de la renta y del empleo de un país".

Se expresa que en una concepción moderna del Presupuesto se exige, como un requisito esencial, que presente "un cuadro completo del programa financiero del Gobierno", reflejando "la magnitud de la influen-

cia del Gobierno sobre la economía, no solo bajo la forma de sus aportaciones al producto nacional o a la renta nacional, sino también a través de factores de redistribución de la renta, tales como subvenciones, prestaciones del seguro social e ingresos por recaudación de impuestos, y se critica la falta de separación, calificada como mezcolanza, de las actividades de producción, comercialización y financiamiento, con las demás actividades oficiales. Los gastos del presupuesto, en efecto, no deben representar solamente el costo de la prestación más o menos perfecta de servicios públicos, como los de policía, defensa nacional, educación, salubridad y asistencia social, administración de justicia, etc.; la concepción moderna del gasto público exige que se considere, aunque parezca una paradoja, no sólo la relación de dependencia entre el total del gasto del Estado y la renta nacional, sino la "aportación" que con su política de gastos y de ingresos se propone hacer el Gobierno para el beneficio de la renta nacional. Es decir, que esta última debe considerarse tanto para señalar un límite en la fijación de los ingresos tributarios del Estado, como para ser observada entre los objetivos de los gastos del Presupuesto. Hemos estado muy lejos de estos conceptos del Presupuesto, calificado reiteradamente por figuras representativas de nuestra Nación, en los últimos cuarenta años, como burocratizados, por la principal aplicación que de los gastos se ha hecho en el pago de un funcionarismo excesivo, con daño de los mismos empleados que realmente han prestado servicios con haberes mezquinos.

Programa financiero del primer Gobierno cubano

Al contestar don Tomás Estrada Palma, como posible candidato a la Presidencia de la República, en su carta de 7 de septiembre de 1901, la que le dirigió el mayor general Juan Rius Rivera en 23 del precedente mes de agosto, explicó cuál habría de ser el Programa financiero de su Gobierno caso de ser electo, como lo fué, Presidente de la República. Del contenido de esa carta tuvieron conocimiento, en 21 de septiembre del mismo año, figuras representativas del Ejército Libertador como el Generalísimo Máximo Gómez, Juan Rius Rivera, José de Jesús Monteagudo, José Mayía Rodríguez, Eugenio Sánchez Agramonte, Figueredo, Sanguily, Ricardo Dolz, Villalón, Alfredo Zayas, Juan Gualberto Gómez, Carlos de la Torre, Martín Morúa Delgado, Leopoldo Berriel, Ezequiel García, Gerardo Portela, E. Trujillo, Coronado, Lincoln Zayas, Nicasio Estrada Mora y E. Párraga y otros ilustres representativos de la Sociedad cubana. Después de expresar la urgente necesidad de un Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos,

dijo que al convenir ese Tratado, "debemos proceder con mucho tino y gran mesura respecto de las alteraciones que hayamos de hacer en nuestras tarifas pues no debe olvidarse que propablemente por algunos años nuestra Hacienda dependerá de las rentas de Aduanas para cubrir la mayor parte de los gastos del Estado". Este párrafo expresó un concepto, con el que debe suponerse estuvieron conformes aquellos ilustres representativos de la sociedad cubana que los conocieron en la reunión de 21 de septiembre de 1901 y que tanto influyeron en las orientaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación. En diversas oportunidades de este trabajo nos hemos referido, y continuaremos refiriéndonos, a la característica que tuvo nuestra Hacienda, dependiente principalmente en sus ingresos de los aranceles de Aduana, lo que tuvo alguna excusa, no completa, por el ambiente económico de Cuba a partir del cese de la soberanía española y aproximadamente hasta el año 1905, ya que por la reconstrucción del país, que había quedado en ruinas, no podía obtenerse de inmediato el ingreso necesario, en impuestos sobre el capital, ni sobre las rentas, pero que, debieron sin embargo implantarse éstos en un plan general financiero, en el que esos impuestos figuraran junto con los derechos de Aduana, por poca que fuera su productividad, a fin de iniciar la necesaria educación fiscal en gobernantes y gobernados.

El párrafo transcrito sobre las rentas de Aduanas dice más que el siguiente párrafo genérico, que forma parte de la contestación a la segunda Base bajo el subtítulo Hacienda: "nuestro sistema tributario debe ajustarse a las condiciones del país, en armonía con los consejos de la Ciencia económica y las lecciones de la experiencia". Nadie, en ningún tiempo, y sean cuáles fueren las circunstancias del ambiente, puede oponerse a la aplicación de esa norma, que adolece sin embargo del defecto de la indeterminación propia de las expresiones genéricas, pero si esa vaguedad se expresó en cuanto a los ingresos, que desafortunadamente no se mantuvieron durante muchos años en armonía con los consejos de la Ciencia económica, en lo referente a los gastos públicos fué más concreto y alcanzó lo que fué en efecto característico, del Gobierno de los primeros años de la República. Dijo don Tomás que al organizar inicialmente a la República era preciso tener presente, "que somos un pueblo nuevo de moderados recursos; que sería más digno administrarnos dentro de los límites de la prudencia, tan modestos como sea posible, en vez de crearnos dificultades y embarazos por falta de previsión, y que debemos así combinar cuidadosamente la organización de los servicios públicos y su dotación con la capacidad rentística de la Isla, en sentido

moderado, descansando sobre datos ciertos, nunca influenciados por lisonjeras esperanzas". Es tanto más juicioso proceder de esta manera —agrega para afirmar cuál debe ser preferente inversión de las rentas públicas después de satisfacer los gastos de la modesta organización— cuanto que el país necesita con urgencia del apoyo, de la ayuda del Gobierno para recobrarse de la postración en que se halla y para dar impulso al desarrollo de su agricultura, de la industria pecuaria y otras industrias.

Fué sincero y valiente don Tomás al exponer la tercera Base sobre la que se le interrogó referente al pago del Ejército Libertador; y dejó una oportunidad en las palabras finales de ese capítulo, a la realización de un Empréstito que no fuera excesivo. Era un asunto delicado que ya había producido las desavenencias en la llamada Asamblea del Cerro en el primer trimestre de 1899.

El temor a las más bajas recaudaciones como consecuencia del Tratado de Reciprocidad, al que se aludió por don Tomás en el primer Capítulo de su Carta-Programa, parece un antecedente de la Ley de 16 de enero de 1904 en la que se autorizó al Presidente de la República para elevar desde un 15 a un 30% los adeudos arancelarios en compensación a lo que sospechaban o temían que habrían de reducirse las rentas de Aduanas al comienzo del Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos, que al fin se firmó en 11 de diciembre de 1903, y por la cual Ley recargó el Presidente casi todas las partidas del Arancel, obteniendo con esta reforma arancelaria un aumento de cerca de un 30% en los ingresos de Aduanas, que de una parte encareció la vida con el daño a las clases pobres, de que al no elevarse sus sueldos y jornales sufrían más que las clases ricas y eran ellas las que pagaban el efecto provechoso que para la economía de la Nación tuvo esa elevación del Arancel, como fueron el afianzamiento de algunas industrias, la de la cerveza entre otras.

Esta elevación arancelaria, el sentido económico que caracterizó al gobierno de estos primeros años, la falta de Presupuestos Nacionales, la distracción del Congreso en otras actividades políticas distintas a las de votación de créditos, que posteriormente quitaron toda eficacia a los Presupuestos, y que en el Mundo entero han justificado la afirmación de los tratadistas de Hacienda sobre lo costosas que resultan nuestras democracias, permitieron al gobierno de don Tomás reunir los millones de pesos sobrantes, que se tuvieron en cuenta para el pago al Ejército Libertador del segundo 50% y la emisión de nuestra primera Deuda Interior.

Comienzo de la Hacienda de la República independiente

La Orden Militar 106 de 16 de abril de 1902 dispuso que todas las personas, con la excepción de los Administradores de Correos, que recaudaren caudales por cuenta del Gobierno Militar hasta el 19 de mayo de 1902, inclusive, depositaran en esta última fecha todo lo recaudado, en poder del Tesorero de la Isla de Cuba o a su nombre, y que, inmediatamente de realizarlo, rindieran cuentas definitivas al Auditor de Cuba; que las cuentas de los pagos que se hicieran con posterioridad al 19 de mayo de 1902 se rindieran al Auditor de la República de Cuba; que el gobierno militar norteamericano hiciera las consignaciones para el pago de los sueldos y de los gastos corrientes hasta el 19 de mayo de 1902 inclusive y que después de esa fecha, o sea a partir del 20 de mayo, los sueldos serían pagados por el Gobierno cubano; que hechos los pagos los Oficiales Pagadores y Agentes del gobierno militar que tuvieran caudales depositaran inmediatamente los saldos en poder del Tesorero de Cuba, es decir, los saldos contra los cuales no existieran responsabilidades pendientes; y finalmente, que en la misma forma se diera cuenta inmediatamente por quienes tuvieran pertenencias del Gobierno. Como suplemento a esta Orden, el Auditor J. D. Terrill dictó en 19 de abril de 1902 la Circular No. 6 expresiva de que siendo necesario que los asuntos fiscales del Gobierno Militar se liquidaran definitivamente en 20 de mayo de 1902 fecha de la entrega del Gobierno de la República de Cuba, dispone que con la sola excepción de los ingresos postales, las recaudaciones de mayo 20 a junio 30 de 1902, inclusives, "deberían ser incluídas en una sola cuenta, que se rendiría al Auditor de la República de Cuba"; y que en la misma forma y respecto a ese período de tiempo, se rinda también al Auditor cuenta de los desembolsos.

La primera manifestación oficial con la que inició sus actividades financieras la República independiente es la contenida en el siguiente párrafo del escrito dirigido al Presidente de la República de Cuba y al Congreso, leído por el Gobernador Militar Leonardo Wood el 20 de mayo de 1902 en el Palacio Presidencial, expresando que hacía entrega del gobierno y mando de la Isla dentro de los preceptos constitucionales cubanos y declarando terminada la ocupación americana, haciéndose cargo Cuba de las obligaciones contraídas por los Estados Unidos respecto a ella, en el Tratado celebrado entre España y dichos Estados Unidos en París el 10 de diciembre de 1898:

"Todas las obligaciones pecuniarias del Gobierno Militar hasta el día de hoy han sido satisfechas en cuanto ha sido dable. De los caudales públicos provenientes de las rentas de Cuba, hoy transferidas a vosotros y ascendentes a la cantidad de $ 689,191.02 se os hace entrega a reserva de las reclamacio-

nes y obligaciones que estén pendientes. De la entrega de caudales se ha reservado la suma de cien mil pesos en previsión de gastos para la rendición de cuentas, la formación de memorias y cierre de los asuntos del Gobierno Militar, después de lo cual cualquier saldo sobrante que resultase de dicha suma tendrá ingreso en el Tesoro de la Isla."

En el discurso leído por el Presidente Cubano en ese mismo acto, contestando al Gobernador Militar, después de expresar que como Presidente de Cuba recibía el Gobierno de la Isla, tomando nota del cese de la ocupación militar, y que Cuba asumía aquellas obligaciones que respecto a ella se impuso el gobierno de los Estados Unidos en el Tratado de París de 1898, significó el agradecimiento de Cuba hacia la nación norteamericana, al Presidente Teodore Rooselvelt y al general Leonardo Wood, y en cuanto al párrafo financiero antes transcrito, contestó el presidente Estrada Palma en estos términos:

"Quedo enterado de estar pagadas, en cuanto ha sido posible, todas las responsabilidades pecuniarias contraídas por el Gobierno Militar hasta la fecha; de que se han destinado Cien Mil pesos, para atender en cuanto fuere necesario, a los gastos que pueda ocasionar la liquidación y finiquito de las obligaciones contraídas por dicho Gobierno, y de haberse transferido al Gobierno de la República la suma de $ 689,191.02 centavos, que constituye el saldo en efectivo existente hoy a favor del Estado."

La República independiente *nació el 20 de mayo de 1902 sin Presupuestos,* falta que pudieron y debieron evitar el Gobernador, general Wood, por medio de alguna Orden Militar y los Secretarios del Despacho, todos cubanos, que formaban parte del Gobierno, como se hizo, tanto en la primera como en la segunda Intervención Americanas, con relación a algunos asuntos, en servicios o auxilios necesarios al inmediato Gobierno.

Por esta razón, la primera Ley, sustitutiva de Presupuestos, acordada por el nuevo Gobierno de la República independiente, fué la de 3 de junio de 1902 (*Gaceta Oficial* del 10 de junio de 1902) que autorizó al Presidente para disponer hasta $ 300,000.00 de los Fondos Públicos a fin de atender a los gastos que pudieran presentarse mientras se aprobaran los Presupuestos del Estado, que, como más adelante explicaremos, vinieron a aprobarse dos años después, para el ejercicio de 1904 al 1905. Seguidamente se acordaron las Leyes de 12 de julio y 5 de septiembre del mismo año 1902, la primera autorizando al Ejecutivo en términos genéricos, para efectuar pagos de servicios públicos correspondientes a los meses de julio y agosto, y la segunda expresando

igual autorización, pero en forma más genérica o amplia, para efectuar los pagos de las atenciones del Estado hasta que se promulgue la Ley de Presupuestos.

No se manifestó la más simple duda o indicación sobre la inconstitucionalidad de estas dos leyes de 1902. No se comentó en forma alguna la llamada imposibilidad de delegación de facultades por el Congreso, tema frecuente en la tribuna y en la prensa, cinco lustros más tarde, no fué preciso citar el juicio de Duguit en su obra *Las Transformaciones del Estado,* que llamó "palabras vacías de sentido" a la expresión de delegación del Poder Público, ni recordar el diferente concepto de los verbos "delegar" y "autorizar".

Los primeros Presupuestos generales del Estado aprobados por la República independiente, fueron los del Ejercicio del 1º de julio de 1904 al 30 de junio de 1905, a virtud de dos Leyes, ambas del 26 de enero de 1904, publicadas separadamente en la misma *Gaceta,* edición extraordinaria del 29 de enero de 1904, la primera sobre el Presupuesto fijo de ingresos y gastos y la segunda, titulada "Presupuestos anuales de gastos de la República" desde 1º de julio de 1904 hasta el 30 de junio de 1905.

Parece que nuestros legisladores de 1902, estimaban que el Presupuesto anual y el Presupuesto fijo, aún separados, no podían figurar en un solo cuerpo, y que su separación debía determinar dos leyes distintas, una para cada uno, interpretando así el inciso segundo del artículo 59 de la Constitución de 1901. Ese procedimiento no se mantuvo en nuestras prácticas presupuestales.

El formato o sea la presentación de los Presupuestos del Estado, correspondientes al Ejercicio de 1904 a 1905 se hizo en forma distinta a como se han venido realizando posteriormente, a pesar de que la disposición del No. 2º del artículo 59 de la Constitución de 1901, entonces vigente, es prácticamente semejante en este particular a todas las que han regido después, con inclusión de la actual de 1940. Según esta disposición del artículo 59 de la Constitución de 1901, los gastos e ingresos del Estado deben incluirse en los Presupuestos anuales para regir durante el año para el cual hubieron sido aprobados, con excepción de los gastos del Congreso, los de la Administración de Justicia y los de intereses y amortización de Empréstitos y los ingresos con que deben ser cubiertos, que tendrán el carácter de permanentes y se incluirán en Presupuesto fijo que regirá mientras no sea reformado por leyes especiales. Interpretaron estas disposiciones el primer Congreso, y el primer Ejecutivo cubanos, en el sentido de que el Presupuesto fijo y el Presupuesto anual corriente, ordinario o variable, como se ha llamado

el Cuadro de los gastos e ingresos públicos anuales del Estado, debían aprobarse como dos cuerpos independientes, y no como se ha venido haciendo después, como un solo cuerpo, aunque con la separación en diversos títulos el Presupuesto fijo y el Presupuesto corriente, ordinario o variable, si bien se continúa la numeración correlativa al tratarse del Presupuesto variable después de la exposición del llamado fijo, y ya no se señalan separada y especialmente los ingresos para cubrir los gastos del Presupuesto fijo.

La disposición del inciso 2º del artículo 59 de la Constitución de 1901 se sirvió de expresiones consagradas por la tradición en el Derecho Comparado, pero que, no obstante, nunca tuvieron el sentido de su interpretación literal, ya que los ingresos, a diferencia de los gastos, no solo han regido para el año del Presupuesto. Hoy los gastos del Presupuesto fijo y los del Presuupesto variable se presentan, aunque con sus respectivas cifras, como sumando de un solo total, y sin que tenga el fijo asignados ingresos especiales, integrantes ambos del Presupuesto Ordinario del Estado, para distinguirlo del llamado Presupuesto Extraordinario, que como una corruptela se viene manteniendo desde hace años, autorizado por la Ley 34 de 19 de diciembre de 1941.

Por las dos Leyes de 26 de enero de 1904 se aprobaron separadamente, como ya dijimos, el Presupuesto fijo con sus ingresos y sus gastos, y el Presupuesto anual u ordinario, ambos para el Ejercicio del 1º de julio de 1904 al 30 de junio de 1905. Publicadas estas dos Leyes de Presupuestos en la *Gaceta Oficial* de 29 de enero de 1904, con la redacción propia de las leyes, sin la expresión de la innecesaria sanción del Presidente de la República, en cada uno de los dos cuerpos, fijo y anual, el mismo día de aquella publicación en la *Gaceta* se dictó por el Presidente de la República, de acuerdo con las disposiciones contenidas en esos dos cuerpos, en sus Leyes de Bases, que, repetimos, por su redacción y su sanción tienen el sentido de leyes generales, el Decreto No. 35 disponiendo que la Ley de Presupuestos de 26 de enero de 1904 rigiera desde el 1º de febrero de dicho año.

El Ejercicio de 1905 a 1906 se caracterizó, nuevamente, por la deficiencia en el régimen presupuestal: la falta de aprobación por el Congreso. Las contiendas políticas absorbían, desgraciadamente, las actividades públicas.

En 28 de julio de 1906 se sancionó la Ley, publicada en la *Gaceta Oficial* del mismo día, modificando el Presupuesto fijo y la Ley referente al *Diario de Sesiones del Congreso,* y en la edición extraordinaria del 1º de julio de 1906, fecha del comienzo del nuevo año fiscal de

1906 a 1907, se publicó la Ley de aquella fecha sobre los Presupuestos generales para dicho ejercicio.

Las posteriores disposiciones sobre Presupuestos para los ejercicios de 1907 a 1908, 1908 al 1909 y 1909 al 1910, lo fueron en forma de Decretos, respectivamente No. 830 de 29 de junio de 1907; No. 796 de 31 de julio de 1908 y 594 de 30 de junio de 1909.

El precitado Decreto 196 de 31 de julio de 1908 del Gobernador Militar, en el período de la segunda intervención norteamericana, comprendió parte del gobierno del nuevo Presidente cubano, mayor general José Miguel Gómez, iniciado en 28 de enero de 1909.

El Decreto 594 de 30 de junio de 1909, fué dejado sin efecto por el Decreto 616 del siguiente día 1º de julio de 1909, ya que en 1º de julio de 1909 se promulgó, publicándose en la *Gaceta Oficial*, edición extraordinaria de esa fecha, la Ley de dicho 1º de julio, que fijó el Presupuesto de gastos y de ingresos para el año 1909-1910.

Aprobados oportunamente los Presupuestos del 10 al 11 por la Ley de 30 de junio de 1910, continuaron en vigor para el Ejercicio de 1911 a 1912, al no haberse aprobado por el Congreso los nuevos presupuestos, según el Decreto 519 de 1º de julio de 1911.

No tendría provecho alguno que continuáramos relacionando las fechas de las Leyes o de los Decretos, con relación a los Presupuestos de cada ejercicio.

El Congreso no aprobó Presupuestos para los ejercicios de 1913 al 1914; 1915 al 16; 1916 al 17; 1919 al 20; 1920 al 21; 1921 al 22, si bien por la Ley de 22 de octubre de 1921 se autorizó al Poder Ejecutivo para el reajuste de los Presupuestos y al amparo de esta Ley se dictó el Decreto 1985 de 29 de octubre de 1921 para que, a partir del 1º de noviembre de 1921, se observara el Presupuesto redactado por el Poder ejecutivo para el ejercicio de 1921 a 1922. Se dictó el Decreto 830 de 30 de junio de 1924 con relación al Presupuesto del 24 al 25, por no haberlo aprobado el Congreso, complementado ese Decreto por el 911 de 15 de julio del mismo año 1924. El Poder Ejecutivo fué autorizado por la Ley de 21 de febrero de 1929 para efectuar las reducciones que estimara necesarias en el Presupuesto de 1928-1929, a los efectos de su nivelación.

En 20 de junio de 1925, 28 de junio de 1926, 28 de junio de 1927, 28 de junio de 1928, 28 de junio de 1929, 27 de junio de 1930, 30 de junio de 1931, 24 de junio de 1932 y 29 de junio de 1933 fueron acordadas las leyes de bases con relación a los Presupuestos de 1925 a 1926; del 26 al 27; del 27 al 28, del 28 al 29, del 29 al 30; del 30 al 31; del 31 al 32; del 32 al 33 y del 33 al 34; y por el Decreto-Ley 312 de 30

de junio de 1934, se aprobaron las bases para la ejecución del Presupuesto de 1934 al 1935.

Terminado el gobierno provisional y constituído el nuevo gobierno con los tres poderes del Estado en 20 de mayo de 1936, fué aprobado por el Congreso en el siguiente mes el Presupuesto General de gastos para el Ejercicio de 1936-1937 y han constituído mayoría hasta el presente los ejercicios económicos respecto a los cuales no aprobó el Congreso los Presupuestos Generales del Estado.

Para el ejercicio de 1914 al 1915 aprobó los Presupuestos del Estado en la Ley de 30 de junio de 1914, y días después, por el Decreto 659 de 11 de julio de 1914, publicado en la *Gaceta Oficial* del día 14 de dichos mes y año, se creó la Comisión encargada de revisar las causas del constante crecimiento de los gastos públicos y de informar sobre las reformas que debieran introducirse en la legislación financiera. Este Informe fué rendido en 30 de diciembre de 1914. No fueron aprobados, sin embargo, los Presupuestos para los dos ejercicios inmediatos de 1915 a 1916, y 1916 a 1917.

Es interesante que recojamos algunos conceptos del primer Presupuesto aprobado por la República independiente, o séase del correspondiente al ejercicio de 1904 a 1905.

Los gastos del Presupuesto fijo estaban integrados por $ 2,087,562.00 de amortización e intereses del primer Empréstito de los 35 millones y de $ 430,460.00 del Poder Legislativo que hacían un total de $ 2,518,-022.00.

El Presupuesto general tenía como gastos, con inclusión de $ 1,102,-665.00 para el Poder Judicial; $ 4,979,827.54 para la Secretaría de Gobernación; $ 3,023,004.00 para Obras Públicas; $ 3,751,991.08 para Instrucción Pública; $ 1,903,499.06 para la Secretaría de Hacienda; $ 386,855.57 para la Secretaría de Estado y Justicia; $ 181,613.00 para Agricultura, Industria y Comercio y $ 68,390.00 para la Presidencia, haciendo un total de $ 15,396,991.25.

Suman estas dos partidas, y por tanto el Presupuesto fijo y el Presupuesto anual, es decir, el total de gastos del Estado: $ 17,915,013.25.

Los ingresos del Presupuesto fijo estaban representados por $ 782,-000.00 que se tomaban de la productividad de algunos impuestos de la Ley de 27 de febrero de 1903 sobre el Empréstito de los 35 millones de pesos; de $ 1,617,500.00 que se tomaban de otros impuestos de esa misma Ley de 27 de febrero de 1903; y de $ 430,460.00 que se tomaban como una parte de las rentas de Aduanas, de acuerdo con esa Ley ya repetida de 1903, sumando estas tres partidas: $ 2,829,960.00.

Los ingresos del Presupuesto ordinario o anual estaban integrados por las siguientes partidas:

De los impuestos de Aduanas, deducidos ya los $ 430,460.00 tomados para el Presupuesto fijo ..	$ 14,316.040.00
De rentas individuales	250,000.00
De acciones	500,000.00
De rentas interiores, integradas por la productividad del impuesto establecido por la Orden Militar 463 de 1900 sobre utilidades a Bancos, Sociedades por acciones, etc., $ 150,000 y por Derechos Reales y transmisión de bienes, $ 460.00	610,000.00
De las propiedades y derechos del Estado	119,500.00
Productos diversos	274,000.00
Suman estas seis partidas	$ 16,069,540.00
Y agregando a esta cantidad los $ 2,829,960.00 de los ingresos del Presupuesto fijo se obtiene un total de ingresos de	2,829,960.00
	$ 18,899,500.00

Los únicos impuestos directos en este total del estimado de ingresos del primer Presupuesto de la República independiente, son los $ 150,000.00 del impuesto de utilidades de la Orden 463 de 1900. El impuesto por transmisión gratuita comprendido en el otro renglón de rentas interiores aparece involucrado dentro del concepto general de impuestos de derechos reales y transmisión de bienes con $ 460,000.00, pero si se tienen en cuenta las exenciones y los bajos tipos del impuesto proporcional y no progresivo que entonces existía, no puede estimarse en una productividad mayor a $ 60,000.00 lo que se recaudara por el Impuesto sobre transmisiones gratuitas, y aun cuando consideráramos como impuesto directo todo lo que aparece en el concepto de propiedades del Estado, que evidentemente no lo es, y hasta comprende partidas de la naturaleza de los impuestos indirectos, esos tres renglones, los de las sumas de $ 150,000.00, de $ 60,000.00 y de $ 119,500.00 antes relacionadas, nos darían un gran total no considerado como impuesto indirecto de $ 329,500.00, sumando por tanto los impuestos indirectos en total $ 18,570,000.00, que representan en la gran recaudación de $ 18,889.-500.00, el 98.25%.

Y los derechos de Aduanas, incluyendo como tales los Consulares, tanto en el Presupuesto fijo como en el ordinario, sumaron $ 14,996,-500.00, que representan el 80% del total estimado de la recaudación de $ 18,899,500.00. Si se tiene en cuenta que en esta última cifra del

gran total están incluídos $ 2,399,500.00 de los impuestos de la Ley de 1903 del Empréstito de los 35 millones, y $ 1,500,000.00 de los otros conceptos de rentas interiores, propiedades del Estado y otros, se advertirá que el valor de los impuestos de Aduanas es mayor del 80% y que, realmente, representaban no solo al cesar la soberanía española en Cuba en primero de enero de 1899, sino al comenzar la República independiente en 20 de mayo de 1902, el motivo principal y casi total de los ingresos públicos del Estado cubano.

Es de observarse que en este primer Presupuesto aprobado por el Congreso cubano, el correspondiente al Ejercicio de 1904 a 1905, no figuraron los gastos de la Administración de Justicia en el Presupuesto fijo de la Nación según disponía el precepto del artículo 59 de la Constitución de 1901, entonces vigente, figurando esos gastos del Poder Judicial ascendentes a $ 1,102,665.00, en el Presupuesto nacional u ordinario, si bien se hizo constar en la Ley de Bases que esto se hacía mientras se aprobara la Ley Orgánica del Poder Judicial, excusa realmente inaceptable, porque sin necesidad de esta Ley Orgánica, podían incluirse esos gastos en el Presupuesto fijo, cuya reforma en este particular se podía realizar, constitucionalmente, en la misma Ley que acordara la repetida Organización del Poder Judicial. Casi dos años tenía la República Independiente de constituída cuando se promulgaron estas dos Leyes de 26 de enero de 1904 sobre los Presupuestos, y la Ley Orgánica del Poder Judicial vino a ser asunto del Decreto 127, de 27 de enero de 1909, publicado en la *Gaceta Oficial* edición extraordinaria del mismo día. En este concepto, por la no inclusión en el Presupuesto fijo de los gastos de la Administración de Justicia tuvieron a mi juicio ese vicio de inconstitucionalidad, aunque sin transcendencia práctica, los primeros Presupuestos aprobados por el Congreso cubano, en forma de leyes y con sanción del Ejecutivo, antecedente que, acaso, fué el motivo de los debates que se produjeron cuatro lustros después, durante la presidencia del doctor Alfredo Zayas, y con la intervención de éste, sobre si los Presupuestos eran un simple acto del Congreso y no una Ley.

La Hacienda de los primeros siete años de independencia

Los problemas de la política partidarista y de nuestro aprendizaje democrático, desviaban la atención, de los asuntos de la economía del Estado. En 28 de febrero de 1904 se efectuaron las primeras elecciones especiales en la República independiente, y de ellas dijo el señor Emilio Terry, políticamente independiente y ex-Secretario de Agricultura, Industria y Comercio del primer Presidente, estas palabras: "han sido una farsa representada con menos pudor que en los tiempos de la Colonia".

El ambiente congresional no era propio para actividades legislativas. En agosto y septiembre de 1904 se oyeron en la Cámara frases duras e impropias de la cortesía parlamentaria, que eran manifestación de estados de conciencia bien distintos de aquellos que dos años antes llevaron a Masó a salir a esperar a su llegada a Manzanillo a quien había sido su contrincante en las inmediatas primeras elecciones, el Presidente electo Estrada Palma, alojándolo en su propio hogar.

El proyecto del primer Presupuesto anual fué enviado por el Presidente Estrada Palma al Congreso en noviembre de 1902 de acuerdo con el inciso V del artículo 68 de la Constitución de 1901, y con relación, por tanto, al año económico de 1º de julio de 1903 a 30 de junio de 1904. En el primer Mensaje acompañando ese proyecto, reconoció el Presidente que la República independiente había comenzado en 1902 con la anormalidad de no tener Presupuestos aprobados por el Congreso, ni en los cuarenta días finales del ejercicio terminado en 30 de junio de 1902 ni en el primer año fiscal completo del 1º de julio de 1902 al 30 de junio de 1903; y dijo: "el Gobierno se congratula de tender por su parte, a que se normalice la vida económica del Estado proponiendo al Poder Legislativo las asignaciones para el sostenimiento de los servicios públicos y los ingresos que se estimen necesarios para cubrirlos".

En la parte final del párrafo transcrito, literalmente interpretado, parece que desconoció lo que entre nosotros era realidad en la legislación financiera: que el derecho a cobrar los ingresos es independiente y anterior al correspondiente Presupuesto de gastos. Obedecía a la expresión igualmente equivocada del artículo 59 de la Constitución de 1901, equiparando los conceptos de gastos e ingresos en su vigencia anual.

En este primer proyecto de Presupuestos, no aprobados, los gastos ascendían a $ 14,899,967.72, con ingresos caculados en $ 17,514,000.00, cuya casi totalidad procedían de las rentas de Aduanas, ascendentes a $ 14,781,032.28. Los gastos presupuestados eran inferiores a los del último año económico completo del Gobierno Militar americano, de 1900 a 1901: $ 17,744,994.81.

En noviembre de 1902 no se disfrutaba de una economía nacional sólida. Con un volumen de comercio exterior modesto, teníamos como factores adversos que nuestro principal producto, el azúcar, contaba con un bajo precio y que necesitábamos exportar dinero para pagar la importación de ganado.

Su segundo proyecto de Presupuestos, el correspondiente al año fiscal de 1904 a 1905, fué remitido por el Presidente Estrada Palma al Congreso en 11 de noviembre de 1903, calculando los ingresos en

$ 18,899,500.00 y los gastos en $ 17,924,013.25, es decir, que calculados los ingresos en cerca de $ 1,500,000.00 más y los gastos en poco más de 3 millones en exceso, ambas partidas, con relación al año fiscal anterior, suponía por tanto para este ejercicio de 1904-1905 un superavit de cerca de un millón de pesos. Es de tenerse en cuenta que en este proyecto para 1904-1905 se incluían los intereses del Empréstito Speyer, que representaban en números redondos uno y tres cuarto millones y, además, las consignaciones eran especialmeite aumentadas en Obras Públicas, en el Poder Judicial, en Gobernación y en Hacienda y solo una consignación había sido reducida, la de la Presidencia, en la que, reflejándose el notabe sentido de economía de Estrada Palma, solo se fijaban, con inclusión de la Secretaría de la Presidencia, dotación del Vice-Presidente y los gastos todos del Palacio Presidencial, $ 68,390.00. Este Presupuesto para el ejercicio 1904-1905, fué el primero aprobado por el Congreso de la República independiente.

Ya en su tercer proyecto de Presupuestos, remitido al Congreso en 15 de noviembre de 1904, para el Ejercicio 1905-1906, con exclusión de las atenciones de la deuda pública y del Congreso, los gastos se fijaron en $ 19,138,104.01, cifra superior a las de los precedentes proyectos de Presupuestos y los ingresos fueron caculados en $ 19,699,850.00, si bien podía sospecharse, como ocurrió, que la recaudación sería notablemente mayor, pues en el año anterior solamente los ingresos por concepto de Aduanas pasaron de 23 millones.

A mediados de junio de 1905 no se habían aprobado los Presupuestos de 1905-1906. Mientras tanto, en el Senado se había aprobado una Moción suscrita por cuatro ilustres figuras liberales: Morúa, Bustamante, Cabello y Laza, autorizando al Presidente de la República para poner en vigor los Presupuestos anteriores, pero al no obtenerse el quorum en la Cámara, terminó el año económico sin que en 1º de julio de 1905 estuviera aprobado aquel proyecto autorizando poner en vigor el Presupuesto anterior.

El Presidente dictó un Decreto manteniendo para el nuevo Ejercicio los Presupuestos anteriores, a reserva de lo que el Congreso resolviera. La Cámara, en 3 de julio de 1905, comenzado ya el año fiscal, aprobó aquel proyecto del Senado autorizando al Ejecutivo a poner en vigor los Presupuestos anteriores, pero el Presidente vetó la Ley alegando que no se fijaba cantidad para la necesaria atención del saneamiento de los municipios. Aquel mismo año de 1905, bien con un propósito simplemente económico de ahorrar intereses, no tener inactiva esa cantidad en el Tesoro y reducir la deuda pública, o, quizás, por esos mismos motivos y para crear un factor psicológico, tanto en el crédito

financiero como en las disciplinas políticas, se compraron un millón de pesos de los bonos del Empréstito Speyer, que si bien pagados a un precio un poco más elevado que el del mercado, no es creíble, por la honorabilidad de quienes intervinieron en la operación, que respondiera a ningún propósito de beneficio económico personal. En este ambiente, con las inspecciones a los Gobiernos Municipales y otras medidas con relación a los mismos y a los Gobiernos Provinciales, y protestas, como la del incendio de la casa del Ayuntamiento de Vueltas, extraviados los ánimos y excitadas las pasiones de muchos de los que en distintas actividades habían dado lucimiento y brillantez a nuestra incorporación a la Historia, no nos extraña y nos duele, que, aun figuras que gozan legítimamente fama y prestigio, por su intolerancia en la situación anormal, o callaran, o expresaran frases poco felices en defensa de censurables conductas.

En este ambiente sin tranquilidad, no había tiempo para estudiar los problemas de la Hacienda de la República independiente, ni aun lo había en el aislamiento del Gabinete de estudio; la atención no podía fijarse en otra cosa que no fuera en el remedio urgente a las dolorosas aflicciones del momento.

La atención quiere huir y huye de estos hechos, que parecían empequeñecer, en un minuto, a las que, sin embargo, son figuras gigantes de nuestra historia.

En la inteligencia de que solo $ 7,400,938.33 pertenecían a fondos del Empréstito, existían depositados en la Tesorería Nacional en 31 de octubre de 1904, $ 17,208,204.20. En el último año la producción azucarera había alcanzado 850,181 toneladas, cifra notablemente superior a la de 635,856 del año anterior, y la balanza comercial, sin tener en cuenta el movimiento de dinero, fué notablemente provechosa a Cuba, para poder producir saldos favorables en nuestro balance de cuentas. Habían descendido las importaciones de productos alimenticios y de ganado. No se hacían en aquella época estudios de nuestros balances de cuentas, y aun para los mismos cálculos del Presupuesto nacional se tomaban en consideración las partidas de nuestro comercio exterior, en el que el azúcar, con las mieles y el tabaco, representaban un poco más del 85% de las exportaciones. El azúcar representaba casi el doble del tabaco en las exportaciones: 42 millones frente a 26 millones.

Aunque los 35 millones del Empréstito no circularon como debieron hacerlo, por razón de la cesiones que habían hecho, víctimas de su falta de recursos y de confianza en el mismo pago, la mayoría de las Clases del Ejército Libertador, y algunas de esas cesiones favorecieron

a especuladores extranjeros, siempre ese Empréstito, como ocurre con todos, favoreció de momento a la economía nacional, con una mayor circulación, mayor actividad y nuevos fomentos, y este factor, unido a la mayor producción nacional, y a su mayor precio, junto con el recargo arancelario establecido por el Ejecutivo según antes expresamos, al amparo de la Ley de 16 de enero de 1904, en compensación a la disminución que se había sospechado en los ingresos de Aduanas a virtud del Tratado de Reciprocidad, determinó el notable aumento de los ingresos públicos.

En 11 de noviembre de 1905 remitió el Presidente Estrada Palma al Congreso su cuarto y último proyecto de Presupuestos, el correspondiente al ejercicio que habría de comenzar en 1º de julio de 1906 para terminar en 30 de junio de 1907, o sea para un nuevo período presidencial. Ya había ocurrido el asesinato de Villuendas en Cienfuegos el 22 de septiembre de 1905, ya la agitación política y las pasiones se habían manifestado en el Congreso en continua actividad creciente durante todo el año 1905; ya don Tomás, el 6 de marzo de 1905 había aceptado las renuncias que en 2 de febrero del mismo año le habían presentado sus primeros Secretarios y habían sido nombrados Juan F. O'Farrill para Estado y Justicia; Eduardo Yero Buduen para Instrucción Pública; Fernando Freyre de Andrade para Gobernación; Rafael Montalvo para Obras Públicas e Interino de Agricultura, cartera que desde su principio se reservó para Ernesto Castro; y a Juan Rius Rivera para Hacienda. Este Consejo de Secretarios fué llamado en aquellos tiempos "Gabinete de Combate".

En 31 de octubre de 1905 existían en la Tesorería Nacional $ 21,285,321.76 de las rentas corrientes del Estado que con $ 3,531,827.20 de los depósitos del Empréstito hacían un gran total en Tesorería de $ 24,817,148.96.

En 1904 las exportacciones ascendieron a $ 89,978,000.00 y las importaciones, con inclusión de $ 5,800,000.00 de dinero, ascendieron a $ 82,835,000.00, por lo que en realidad la balanza comercial nos fué favorable en $ 13,000,000.00.

El creciente bienestar de la nación se advertía no solo en el volumen de la balanza comercial con sus saldos favorables, en el dinero efectivo que se importaba, antecedentes suficientes para sospechar un balance de pagos favorable, sino, también, en el mismo movimiento inmigratorio, pues de 9,624 inmigrantes en 1902 y cerca de 16,000 en 1903, excedieron de los 25,000 en 1904 y de 40,000 en 1905, llegando a más de 50,000 en el ejercicio de 1905 a 1906.

Ante una recaudación tan alta el mismo Presidente Estrada Palma decidió aumentar algunos de los renglones presupuestales, inclusive en Obras Públicas. Los estimados bajos de recaudaciones en estos primeros proyectos de Presupuestos, tanto pudieron obedecer a errores en la apreciación como al propósito de ocultar la seguridad de superavit definitivo, a fin de evitar gastos extra-presupuestales en el curso del ejercicio.

El Marqués de Santa Lucía en uno de sus artículos de aquellos días, de 1905 a 1906 recordó estas palabras de Milton: "Los gobernantes fijan por la fuerza los límites al Gobierno, cuando éste se separa del camino de la Ley".

Existía en aquellos días una tendencia conciliadora dirigida por los generales Rius Rivera, Carrillo y Alemán.

Las elecciones Presidenciales habían estado señaladas para diciembre de 1905; y celebradas en forma impropia, Martínez Ortiz, con duras expresiones, pidió la nulidad de las mismas en su discurso en la Cámara del 7 de abril de 1906. El Congreso hizo la Proclamación del Presidente y del Vice-Presidente en 4 de mayo de 1906.

El Congreso en este primer semestre de 1906 aunque sin método, trabajó intensamente. Pero los Presupuestos no fueron discutidos, sino que se aprobaron sin estudio, no obstante las protestas de algunos congresistas. No se disminuyó el tanto por ciento del recargo arancelario como debía hacerse.

En el Manifiesto que Estrada Palma envió al Congreso en 14 de septiembre de 1906, hace alusión al movimiento armado iniciado en Pinar del Río en 16 de agosto de ese año y a que tenía sobrantes en el Tesoro $ 18,663,049.13, aun después de pagar al Ejército Libertador, y de haber invertido $ 11,218,069.55 en obras de utilidad pública.

La Cámara de Representantes aprobó la proposición dándole fuerza de Ley a los Decretos y Disposiciones del Presidente, a partir del 20 de agosto de 1906 y facultándolo "para disponer de los fondos del Tesoro, suspendiendo la ejecución de todos los créditos que estime necesarios, ya sean votados en Ley Especial, ya consignados en los Presupuestos, para atender a los gastos que ocasione la presente perturbación". Es criticable la concesión de una facultad semejante, especialmente, por lo ilimitado de su alcance. Esa misma Proposición de Ley aumentaba la Rural a 10,000 hombres y la Artillería a 2,000, facultando al Presidente para nombrar y suprimir libremente a los Jefes y miembros del Ejército. Este proyecto fué aprobado por el Senado, sin modificación, terminando así la legislatura.

En el Mensaje que el Presidente Roosevelt dirigió al Congreso americano en 4 de septiembre de 1906, escribió este párrafo: "La senda que tienen que atravesar los que se ejerciten en el Gobierno propio es siempre ardua, y nosotros *debemos ser tolerantes y pacientes* con los cubanos, mientras llegan a vencer estos pasos difíciles".

En 24 de septiembre de 1906 los Comisionados del Presidente de los Estados Unidos señores Williams H. Taft, Secretario de la Guerra, y Robert Bacon, Sub-Secretario de Estado, en la amplia carta que escribieron sobre medidas que debían acordarse, atendiendo a la anormalidad cubana del momento, se refirieron a una Ley Orgánica de los Municipios, a una Ley Electoral, y más por razón política que financiera, a una Ley sobre nombramientos y ascensos y de garantía en sus puestos a los empleados; pero la excitación del momento era más bien asunto de naturaleza política, y en ese Programa no hicieron alusión a reformas tributarias. El mismo día y en documento separado pidieron informes sobre el estado del Tesoro, gastos ocasionados por la guerra civil y forma en la que se hicieron esos pagos.

El 28 de septiembre de 1906 conoció el Senado de las comunicaciones del Presidente informando que había aceptado la renuncia presentada por todos los miembros del Gabinete y que él mismo había renunciado su cargo y que para estar descargado de toda responsabilidad necesitaba "hacer entrega a una persona responsable del Tesoro Nacional, que asciende a $ 13,625,359.00. En el Mensaje remitido por el Presidente al Congreso en 14 de septiembre de 1906, es decir dos semanas antes, había expresado que los sobrantes en el Tesoro ascendían a $ 18,663,049.13, lo que permite deducir que la Milicia, organizada por la guerra civil, a la que aludió el Presidente en 28 de septiembre había tenido un costo de casi $ 5,000,000.00.

En 29 de septiembre de 1906 el señor Taft como Secretario de la Guerra y Gobernador Provisional de Cuba, firmó su "Alocución al Pueblo de Cuba" informando por ese documento el establecimiento del Gobierno Provisional, que se ajustaría en lo posible a la Constitución de Cuba, continuando en vigor todas las leyes menos las que no pudieran aplicarse por su naturaleza, en atención al carácter temporal y urgente del Gobierno Provisional. Fué muy elogiado el discurso de Mr. Taft en la Apertura del Curso en la Universidad Nacional el 1º de octubre de 1906 por su delicadeza y su alto sentido político, excusando las anormalidades ocurridas en la República, y aconsejando, muy discretamente, a la juventud cubana que también desarrollara sus actividades en la agricultura, la industria y el comercio.

El 9 de octubre de 1906 llegó a Cuba el nuevo Gobernador nombrado, Charles E. Magoon, quien tomó posesión del cargo el día 13 del mismo mes y año, y al no haberse puesto de acuerdo los Partidos políticos para el nombramiento de Secretarios del Despacho y Gobernadores, fué nombrado un Supervisor norteamericano para cada Departamento correspondiendo el de Hacienda al Mayor Laand y el de Justicia al Corl. Crowder.

En 1º de noviembre de 1906 declaró el Supervisor de Hacienda que la existencia en Caja era solo de $ 11,000,000.00, cifra inferior a los $ 13,625,359.65 mencionados por don Tomás en su carta a los Comisionados Taft y Bacon en 28 de septiembre del mismo año, o sea con un mes y dos días de anterioridad. Por razón de la guerra civil, las recaudaciones, evidentemente, se habían contraído; pero continuaban iguales los gastos corrientes.

El general Rius Rivera que con los también generales Carrillo y Alemán, había estado dirigiendo un movimiento conciliatorio, con inteligente tolerancia, hasta el 29 de septiembre de 1906, constituído ya el Gobierno Provisional, se dispuso a organizar un nuevo Partido y, en las bases del Programa, no aparecían medidas con referencia a la Hacienda del Estado.

La guerra civil ocasionó también gastos a la República con motivo de las indemnizaciones de daños.

Entre las materias que se sometieron a la Comisión Consultiva nombrada en diciembre de 1906, integrada por tres norteamericanos, entre ellos Mr. Crowder que la presidió, y por ocho cubanos igualmente distinguidos, no aparecía nada sobre la organización económica del Estado, señalándose solamente las leyes Electoral, Provincial, Municipal, Orgánica del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y del Servicio Civil.

En el Programa del nuevo Partido cuya constitución se había acordado por eminentes conservadores en dicho año 1906, trataron de la economía del Estado, aludiendo concretamente a la renovación del Tratado Comercial con los Estados Unidos, a la modificación de los Aranceles y Ordenanzas de Aduanas, a la reducción de los Presupuestos, a la modificación del impuesto sobre alcoholes a fin de que gravitaran sobre las materias primas y nó sobre las bebidas. Como se ve, en materia fiscal no se prestaba la debida atención a los impuestos que no fueran los arancelarios.

Es muy interesante la carta que recoge en su obra Martínez Ortiz como escrita por don Tomás Estrada Palma en 10 de octubre de 1906, pocos días después de su final salida de Palacio, a un amigo personal. Después de expresar sus observaciones sobre aquellos do-

lorosos momentos cubanos, termina el párrafo con estas palabras: "veía reducida a la mitad las rentas de Aduana y a un 25 ó 30% los demás ingresos del Estado; los millones del Tesoro, gastándose a raudales con resultado incierto, o provecho muy dudoso; invirtiéndose, una gran parte, en sostener milicias improvisadas a la ventura, las cuales, por esta misma razón, no podían inspirar bastante confianza en el sentido, sobre todo, de afrontar los trabajos, las privaciones y peligros de una constante persecución contra los adversarios, cubanos también, y en gran número de casos, amigos y compañeros". Termina así: "siguiendo este orden de reflexiones, pudiera añadir otras circunstancias desagradables, de intensa gravedad, sobre las cuales, sin embargo, debo guardar silencio por la naturaleza perosonal de las mismas". Con relación al mantenimiento de la guerra civil expresa que además del tiempo que tomaría habría de producir pérdidas de vidas, destrucción de propiedades "y consumo de los millones destinados a obras de utilidad pública" y seguidamente agrega en párrafo aparte: "Mis humanos sentimientos, de civilización cristiana, el apego que sentí a los ahorros acumulados en las arcas del Tesoro, a fuerza de resistir la tendencia contraria de los imprórvidos legisladores. . .".

El Gobierno Provisional terminó en 28 de enero de 1909 con la toma de posesión del nuevo Presidente electo, general José Miguel Gómez.

El Gobierno de Magoon, como con razón se ha dicho, fué de prodigalidad administrativa, sin comparación en el orden económico con los de Brooke y Wood, ambos de notable honestidad, ni con el de Estrada Palma en quien, cualesquiera que hayan sido sus yerros políticos, sus mismos adversarios reconocieron un firme sentido de probidad, un propósito financiero de no aumentar innecesariamente la burocracia, mereciendo el elogio escrito en la corona que a sus funerales envió el Gobernador Provisional: "A la memoria de un hombre honrado".

Tiene Magoon en su haber, entre otros asuntos, la realización del Censo, y la constitución de la Comisión Consultiva que preparó un interesante Cuerpo de Leyes. Pasó de $ 18,000,000.00 lo gastado por Magoon en Obras Públicas en los dos años transcurridos de septiembre de 1906 a septiembre de 1908, y según los datos ofrecidos elevó los 600 kilómetros de carreteras que se calculaban en 1906. El exceso de burocracia se inició, desgraciadamente, en Cuba, en este Gobierno Interventor, en cuya época tiene su más remoto antecedente lo que en el lenguaje popular llamamos "la botella".

El 27 de enero de 1909, vísperas de la toma de posesión del nuevo Presidente, se publicó el Decreto del Presidente de los Estados Unidos declarando la vigencia de las órdenes y Disposiciones del Gobierno Pro-

visional mientras no fueran legalmente derogadas o modificadas por un Gobierno de la República de Cuba, debidamente constituído y reconocido.

En el documento leído por el Gobernador Provisional en el acto de entrega del Gobierno de Cuba al general José Miguel Gómez el 28 de enero de 1909 expresó lo siguiente: "Todas las obligaciones pecuniarias del Gobierno provisional, hasta la fecha, se han pagado hasta donde ha sido posible. Sin embargo, aquellas reclamaciones u obligaciones del Gobierno provisional que quedan pendientes de pago serán consideradas como reclamaciones y obligaciones de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos entiende que tales reclamaciones y obligaciones serán reconocidas".

La redacción es parecida al párrafo semejante del documento leido por el Gobernador Wood al hacer entrega el 20 de mayo de 1902 al Presidente Estrada Palma. Los párrafos de ambos documentos comienzan con las mismas palabras.

Cuando Magoon entregó el Gobierno solo había en el Tesoro $ 2,809,476.08, con inclusión del millón de pesos de los Bonos de Speyer que había comprado el Presidente Estrada Palma, y estaban pendientes de pago obligaciones que ascendían a $ 11,920,824.54, por lo que el saldo en contra de las rentas públicas, se elevó a poco más de $ 9,000,000.00, habiéndose dicho que para cubrir los gastos se habían tomado los fondos de cualquiera procedencia, inclusive de Cuentas Especiales. Ni la situación económica de la Nación fué peor durante el Gobierno Provisional de la Segunda Intervención, que la de los cuatro años de Estrada Palma, ni los ingresos ordinarios del Estado fueron inferiores a los del Gobierno iniciado en 20 de mayo de 1902.

Aumento de gastos en los primeros once años

A partir del 20 de mayo de 1902 con motivo del nuevo Gobierno de la República independiente fué preciso atender a nuevos gastos propios del nuevo sistema político, entre ellos: Congreso, Poder Ejecutivo, Servicio Diplomático y Consular, Guardia Rural, etc.

El Gobierno del Presidente general Menocal, que había comenzado en 20 de mayo de 1913, un año y casi dos meses después de su toma de posesión dictó el Decreto 659 de 11 de julio de 1914, constituyendo una Comisión para que le informara sobre las causas de los constantes crecimientos de los Presupuestos de gastos y sobre las reformas de que debiera ser objeto nuestra Legislación Financiera. El Informe es de 30 de diciembre de 1914 y está firmado por figuras tan representativas de la cultura cubana como los señores Ricardo Dolz, Marqués de Es-

teban, Edelberto Farrés, Antonio González Lanuza, Antonio Gonzalo Pérez, Rafael Montoro, Enrique Hernández Cartaya y Orestes Ferrara, de los que solo sobreviven los dos últimos, y por el Vocal-Secretario señor Antonio J. de Arazoza.

En el preámbulo del referido Decreto 659 de 1914 se reproducen los totales de los Presupuestos de la República desde el ejercicio de 1904 a 1905, y el entonces vigente de 1914 a 1915; y con razón se opuso a la crítica de que habiendo ascendido los primeros a $ 15,396,991.25 en el cálculo de sus gastos —que no es igual a la realidad de los egresos efectuados— en el ejercicio entonces en curso de 1914 a 1915, se elevaran a $ 40,262,905.63, lo que significa un aumento en los 11 años de cerca de $ 25,000,000.00, aumentos que obedecían en su mayor parte a la atención de necesidades públicas por el desarrollo de la vida nacional, y porque al cesar el Gobierno Provisional de la Segunda Intervención en 29 de enero de 1909, puso en vigor distintas leyes redactadas por la Comisión Consultiva constituída por aquel Gobierno provisional, (algunos de cuyos Miembros lo fueron también de esta que en 1914 informaba sobre el crecimiento de los gastos públicos), entre ellas, la Orgánica del Poder Ejecutivo y otras, determinantes de aumentos en los gastos. Estas reformas legislativas, según lo hizo constar el Presidente general Gómez, en el Mensaje presentando su primer Proyecto de Presupuestos para el ejercicio de julio 1º de 1909 a junio 30 de 1910, junto con otros compromisos, anteriormente adquiridos, produjeron un aumento de gastos ascendentes a $ 7,538,831.14; y sobre esta cifra de ese ejercicio de 1909 a 1910, 5 años después, en el ejercicio que se estudiaba de 1914 a 1915, resultaba un nuevo aumento de $ 7,671,690.46.

El Gobierno provisional de la Segunda Intervención, comenzado en 29 de septiembre de 1906 hasta 28 de enero de 1909, si bien tuvo como norma inicial los Presupuestos del Gobierno Republicano, esto fué más aparente que real, pues descansó en el sistema, al que dió más acentuada efectividad, de gobernar por decretos, con créditos, etc.

Se aprobó el Presupuesto de 1909 al 1910, que fué el primero del Gobierno del general Gómez; se aprobaron los inmediatos de 1911, que fué el que rigió para el período de 1º de julio de 1911 ai 30 de junio de 1912 y se aprobó el correspondiente al ejercicio de 1912 al 1913, que se prorrogó de 1913 a 1914, y constituye el primer año del Gobierno del Presidente Menocal.

Del estudio que hizo la Comisión de 1914 del Presupuesto de aquel ejercicio de 1914 a 1915, resultó que un 60% de los gastos se dedicaba a personal y un 40% a materiales y otras atenciones, y de aquel 60% el 14.49 se dedicaba al Ejército, Guardia Rural y Marina, quedando

45.41% del total del Presupuesto para el personal de la administración civil.

Han sido motivo continuo para el aumento de los gastos públicos las modificaciones que se han hecho a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, creándose plazas en la Administración, y modificándose Secciones y Negociados. Tan solo en el primer quinquenio de la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Negociados se elevaron de 79 a 100, y los Jefes superiores y de Administración se elevaron de 106 a 250, sin que esto respondiera siempre a una necesidad evidente del servicio.

Los empréstitos para el pago del Ejército Libertador determinaron también desde los primeros años de la República un aumento en el Presupuesto fijo.

Transferencias

En cuanto a la ejecución de los Presupuestos y con relación a las transferencias de créditos, dijo la Comisión de 1914 que constituyeron un sistema del que "se ha abusado, originando un trabajo excesivo y penoso, y siendo causa evidente de la complejidad en la cuenta y razón de los gastos públicos". De este sistema, en verdad, se abusó desnaturalizando inclusive la disposición del artículo 391 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que solo autorizaba las "transferencias con excedentes disponibles", por lo que discrecionalmente modificaba el Poder Ejecutivo todo el régimen presupuestal.

En justa y natural reacción contra el fatal sistema de las transferencias, que constituían una burla de los Presupuestos acordados por el Congreso, y producían confusión en la Contabilidad administrativa, esa Comisión de 1914 dijo que "es preciso abolirlas radicalmente"; "solamente, agrega, en los casos de calamidad pública o de perturbación del orden, deberán ser autorizadas".

La Constitución de 1901, más sencilla, que solo tuvo 115 artículos y 7 breves Disposiciones Transitorias, dedicaba muy pocos preceptos a los Presupuestos de gastos e ingresos del Estado, apenas los referentes a la obligación del Presidente de la República de presentar el proyecto y la atribución del Congreso de discutirlo, aprobarlo o nó, o modificarlo, y con solo un artículo integrante de todo el Título XIII, titulado "De la Hacienda Nacional", para referirse a los bienes del patrimonio particular del Estado; pero no existía ninguna norma constitucional sobre las transferencias, asunto que se dejó a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que en su artículo 361 autorizó al Presidente para efectuarlas aunque sin la amplia y equivocada interpretación que se le dió al pre-

cepto. La Constitución vigente de 1940, que entró en vigor en su totalidad en 10 de octubre de aquel año, con Disposiciones Transitorias ocho veces más extensas, y con 286 artículos, tuvo el buen juicio de dividir en varias Secciones el Título de la "Hacienda Nacional", una de ellas, la segunda, denominada "Del Presupuesto", en cuyo artículo 260 se prohiben las transferencias de créditos por el Poder Ejecutivo sin autorización previa del Congreso, recogiendo aquella sugestión de la Comisión de 1914, sobre calamidad o perturbación y, en cambio, autorizó al Ejecutivo para que cuando el Congreso no esté reunido, pueda conceder créditos bajo su responsabilidad en los casos de guerra o peligro inminente de ella, de grave alteración del orden público o de calamidades públicas, en cuyos casos, tan solamente, pidió aquella Comisión de 1914 que se autorizaran las transferencios, si en el concepto perturbación del orden público comprendemos también la guerra o el peligro inminente de ella.

De los cinco años estudiados por aquella Comisión, desde el comenzado en 1º de julio de 1909 hasta el terminado en 30 de junio de 1914, los cuatro primeros, correspondientes al Gobierno del Presidente Gómez, todos se cerraron con superávit por haber sido superiores las recaudaciones a la ascendencia de lo gastado por Presupuesto y leyes especiales, exceptuando el inicial, en el que tuvo la excusa de necesitar atender a mayores gastos, por la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y por otros compromisos anteriormente creados, que en total sumaron más de $ 7,000,000.00 en el año, y por haberse acordado en ese ejercicio de 1909 al 1910 gastos por Leyes Especiales en más de cuatro millones de pesos.

El más largo período sin Presupuestos aprobados.
Liquidación de Presupuestos

Después de los Presupuestos aprobados para el ejercicio de 1937 a 1938, y que solo rigieron del 1º de julio al 31 de diciembre de 1937, con motivo del cambio del Año Fiscal, la Hacienda del Estado no tuvo Presupuestos, acordados por el Congreso, en los 14 años transcurridos desde 1º de enero de 1937 al 1º de enero de 1952, sino los dos correspondientes a los ejercicios del 1º de julio de 1949 al 30 de junio de 1950 y del 1º de julio de 1951 al 30 de junio de 1952: doce años y medio sin acordarse por el Congreso los gastos del Estado. Se caracterizó este período por la falta de un sano sentido económico, en una continua y creciente coyuntura de alza, en cuanto a la Nación y en cuanto al Estado, aumentándose notablemente los ingresos de este último, por la

mayor renta nacional y por el establecimiento de nuevos impuestos, correspondiendo a estos mayores ingresos del Estado un aumento igualmente notable en los gastos, facilitado, además, por el sistema que se implantó con motivo de la guerra declarada en los últimos meses de 1941, sobre un Presupuesto extraordinario para la Defensa Nacional, que como una corruptela ha continuado después, permitiendo infringir el principio de la universalidad del Presupuesto, que en otro lugar hemos tratado; y el Poder Ejecutivo, con la invocación de atribuciones especiales, pudo disponer de los ingresos públicos, abriendo cuentas especiales en la Contabilidad de la Hacienda. Estas circunstancias hicieron posibles todas las manifestaciones de una desorganización administrativa, que ha sido fuertemente criticada en los tres aspectos de la recaudación, de la custodia y de la inversión de los fondos públicos, con el consiguiente entorpecimiento y dificultad de la Contabilidad, y el desequilibrio financiero, por ser notablemente mayores los egresos que los ingresos.

Al hacerse la liquidación del Presupuesto ordinario correspondiente a los seis meses del ejercicio de transición corrido de enero 1º a junio 30 de 1949, se hizo constar por la Dirección de Contabilidad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la Ley Orgánica de los Presupuestos, No. 11 de 31 de mayo de aquel año 1949, que aun cuando la liquidación arrojaba un superávit de $ 22,035,628.28, cantidad en que los ingresos superan a los egresos en dicha liquidación, ese superávit aparente no es cierto y por el contrario existió un déficit en ese período de más de 20 millones de pesos, pues a pesar de que las recaudaciones de enero 1º a junio 1º de 1949 fueron superiores en $ 21,732,515.07 a las obtenidas en igual período del año 1948 —dato explicado por la prórroga que se venía haciendo de los Presupuestos a partir del que se aprobó en 1937— ascendieron a más de 40 millones los gastos en el período comprendido de enero a junio de 1949, que no figuraban en las partidas de egresos del Presupuesto ordinario de ese período —enero a junio de 1949— referentes, principalmente, a subsistencias, obras públicas y ampliaciones de servicios que se habían creado en años anteriores, por lo que en realidad existía un déficit que según la Dirección de Contabilidad era de más de 20 millones de pesos en este Presupuesto de enero a junio de 1949 que se liquidaba. Explica la Dirección que de no haberse hecho las reducciones de gastos en el proyecto que fué aprobado para los Presupuestos de 1949 al 1950, se habría tenido un déficit en ese último ejercicio del 49 al 50 de 70 millones de pesos.

Estas observaciones oficiales de la Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Hacienda, son elocuentes expresiones de la torpe gestión fiscal y económica. Aun sin la aprobación de Presupuestos bien se pudieron evitar, con una apropiada contabilidad, estas situaciones financieras adversas, en un período firme y largo de bienestar económico nacional.

No tengo antecedentes sobre si se hizo la liquidación del Presupuesto extraordinario.

Capítulo V

PRESUPUESTOS: GENERALIDADES DE INGRESOS Y GASTOS

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la más completa y clara expresión de su economía, son una síntesis de relativa exactitud, de sus ingresos y de sus gastos, y no pueden juzgarse durante un período histórico sino con criterio de relatividad en cada momento, con diversos factores, entre otros, la Economía de la Nación, en primer término, el número de sus habitantes, su cultura, índice de enfermedades, equilibrio social o paz. Su sola consideración puede autorizar el juicio de si es o no, lo que se llama, vulgarmente, un Presupuesto burocrático, o, en otro orden, un presupuesto militar, pero para fijar su tecnicismo, es necesario atender a aquellos factores de relación.

Los oficialmente llamados Presupuestos Generales de la Nación, que más bien debieran llamarse Presupuestos Generales del Estado, nunca han sido desde la constitución de la República independiente en 20 de mayo de 1902, en un sentido absoluto, lo que se llama un presupuesto técnico. Motivos educacionales y económicos, no lo permitieron.

No entendemos por presupuesto técnico aquel que atiende en sus ingresos a la renta nacional —la economía de la Nación no puede desconocerse por la economía del Estado— y no tomar de ella un porcentaje excesivo que obstaculice el ahorro y el progreso nacional; que distribuye el pago del impuesto —al que en la exaltación del momento llamó Rebespierre, *Derecho y no Deber*— con criterio de equidad, en proporción a los beneficios de cada capital y a las posibilidades de cada contribuyente, no entendemos por presupuesto técnico al que teniendo ese criterio en cuanto a los ingresos, destine éstos a cubrir, normalmente, las necesidades y conveniencias de la Nación, entre las que están el mantenimiento de los organismos de Gobierno —Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y entidades autónomas— y los consiguientes servicios públicos, todo esto en un sentido absoluto. Presupuestos técnicos son aquellos que, anhelando la realización de todos los propósitos doctrinales antes explicados, los contraen, sin embargo, los acomodan a la

realidad de la Nación, que, en grado no menor a su territorio, lo son también sus habitantes, dotados, en lo general con las mismas características de coraje, de virtud y desfallecimiento de todos los hombres de la tierra, pero con propias singularidades, que en su pasado también tuvieron todos los pueblos y en el mismo asiento territorial que fué Colonia antes que República, o en el lugar de origen, los antepasados que fueron primeros colonizadores.

Tuvo razón Martínez Ortiz cuando al juzgar todos los dolorosos sucesos de los primeros años de nuestra Independencia republicana, dijo que si la hubiéramos alcanzado junto con las demás Repúblicas de nuestro Continente, esos defectos ya estarían corregidos y no hubieran llamado tanto la atención en la época en la que se produjeran.

No es técnico el Presupuesto, porque en la fijación de sus ingresos olvide aquellas normas elementales de doctrina tributaria, ni porque caído en el defecto de la burocratización, no se corrija súbitamente; no son técnicos, porque no manifiestan la resolución del cambio lento, justo y firme para la corrección de esos errores.

Aquellos principios pudieron atenderse en los primeros Presupuestos de la República independiente; pero no lo fueron, en cuanto a los ingresos, porque no podíamos ser una excepción del mundo entero en tiempos en el que todas las naciones obtenían en los impuestos indirectos, entre ellos los de Aduanas, el más alto porcentaje de sus recaudaciones, y porque en nuestra dolorosa experiencia colonial habíamos aprendido a ver en las Aduanas el más eficaz instrumento de recaudación y el más poderoso factor de sugestión económica; y en cuanto a los gastos, porque la ruina económica de la Nación que había alcanzado en 1895, año del inicio de la guerra, y en 1894 recaudaciones con un valor respectivo de $ 43,440,074.33 y $ 62,105,715.25 cifras superadas en los dos años anteriores, solo fué de $ 18,571,821.94 en 1899, cesada ya la dominación española, y de $ 34,850,583.68 en 1902. La llamada paga de sus adeudos al Ejército Libertador, fué ciertamente un tributo merecido a nuestros insurrectos; pero más que el cumplimiento de una obligación material, una deuda contraída en beneficio de la Revolución por los jefes del Ejército Libertador o por el Gobierno Revolucionario, fué un necesario auxilio urgente, de orden económico, a una parte distinguida y numerosa de la población cubana, que carecía de ocupación y de recursos para fomentar su propia economía y la de la Nación. Este alivio económico no se distribuyó, como debió serlo, entre todos los nominalmente comprendidos en sus disposiciones, porque la impaciencia o la falta de fe, o el apremio económico, les hicieron ceder sus participaciones a los especuladores.

Ya lo hemos dicho. La República, nació en 1902 sin Presupuestos, y no los tuvo en los ejercicios económicos completos del 1º de julio de 1902 al 30 de junio de 1904, y, aún después, se prepararon en circunstancias bien difíciles. Nuestros primeros gobernantes quisieron una organización estatal modesta, y sin Presupuestos aprobados, la Administración en los dos primeros años estuvo casi sin el vicio del funcionamiento innecesario.

Después, ese factor de crisis económica, la tara colonial y la caída en las apasionadas luchas partidaristas, produjeron el inicio del despilfarro, con una burocracia innecesaria y con inversiones reales y supuestas que muchas veces servían más a los intereses particulares que a los colectivos.

El Presupuesto técnico en cuanto al gasto, necesita atender, simultáenamente, al servicio educacional cívico, y a procurar en la economía nacional oportunidades de trabajo y de vida a quienes por supresión de plazas innecesarias, dejen de percibir ingresos procedentes del Tesoro Nacional.

En los textos de sociología hispano-americana en los que más duramente se hace la crítica de la burocratización excesiva, se considera, con criterio sociológico, la situación del gobernante en los períodos de "bolsillos vacíos". "¡Ay del Poder público —escribió Colmo en su obra *La Revolución en la América Latina*— abocado a un trance de bolsillos exhaustos y de estómagos insatisfechos."

El ilustre sociólogo argentino en su obra *Los Países de la América Latina* llamó a este fenómeno hace unos 40 años, "Empleomanía", "nuestro enorme mal", y lo consideró "una verdadera cobardía, una falta de fe", que explica así:

"Incapaces de arriesgar, de afrontar dificultades y obstáculos, de avanzar ante las sombras y los peligros, nos confiamos en la clorosis de una existencia urbana y subalterna que termina por aplastarnos."

En mi *Informe* como Secretario de Hacienda en 1936, hice la observación de que ya en 30 de diciembre de 1914, cuando dictaminó la Comisión encargada de estudiar el crecimiento de nuestros gastos públicos, se invirtió un 60% del Presupuesto General de gastos en personal, ascendente ese porcentaje al 69% en el ejercicio 1936 al 1937, por lo que recomendé la reducción de esos gastos en las 68,000 plazas que en aquella época se caculaban como pagadas con fondos del Estado. Deben tenerse en cuenta, también, los gastos en personal por los Municipios y las Provincias no obstante el precepto limitativo de la Ley Municipal.

Ya en aquella ocasión señalé como causa del funcionarismo excesivo, la organización económica que no permite encontrar en el trabajo privado los medios para la subsistencia, y la forma de provisión de los cargos públicos, determinándose muchas veces por simple razón de servicio a la clientela política, la creación y la provisión de las plazas, sin dejar de reconocer entre esos factores, otros, un sentimiento de egoísmo y la falta de coraje a la que aludió Colmo.

La reorganización administrativa tal vez sea necesaria relacionarla con alguna disposición constitucional para que los cambios de los Partidos Políticos en el Poder no puedan modificarla. Los Partidos reclaman la inamovilidad cuando no son Poder, y alcanzándolo, naturalmente sin ocupar cargos públicos sus afiliados, es su primera iniciativa hacia el desplazamiento de esos empleados para la designación de los de su militancia; y cuando van a pensar en la Ley de inamovilidad, ya están a punto de un nuevo cambio de gobierno y como es consiguiente, no tienen el concurso parlamentario de los otros partidos desplazados de los cargos, y si, a veces, la obstrucción de los mismos correligionarios que, o no han sido satisfechos porque fueron oposición dentro del Poder, o porque con el nuevo gobernante del mismo Partido esperan alcanzar mejores beneficios.

La cuestión está en fijar la naturaleza de la norma para no hacerla demasiado inflexible, pudiendo por lo menos limitarse en algún número de años, cuatro o seis.

Este vicio de la Hacienda nacional, y el rápido delictuoso enriquecimiento de algunos funcionarios, merece realmente la repulsa de la opinión sensata del país, pero no debemos conducirnos como lo hacen los que solo son pesimistas, los que por serlo, nunca podrán ser estadistas, los huérfanos de la tolerancia, honesta e inteligente, que no es igual a la tolerancia culpable y torpe.

Hace cerca de veinte años dijo estas palabras el que fué Consejero de la corona belga, Henry de Mann: "Hoy se despueblan las fábricas, pero se pueblan las oficinas".

El ilustre tribuno Rafael Montoro, uno de los firmantes en 1914 de aquel informe contra el excesivo funcionarismo, en el que se recomendó reducirlo "gradual y prudencialmente, pero con firmeza", en su famoso discurso de 9 de agosto de 1883 en la Caridad del Cerro, ya habló de la labor "que ha de ser lenta y penosa", ya se refirió a "la estéril inquietud de la demagogia y la torpe codicia del caudillaje", ya pidió benevolencia para "las naturales dilaciones que en sociedad como la nuestra y en tiempos como los que hemos alcanzado, ha de sufrir toda regeneración", ya informó que "las nuevas generaciones no siempre

han de acomodarse bien, a los interminables retrasos de una evolución tan difícil" hizo la crítica de los Presupuestos que menosprecian la exigencia de beneficios colectivos; y para oponer al sistema colonial español en América, el sistema colonial inglés, también en nuestro Continente, habló de un mismo pueblo, pueblo libre tanto en la Colonia como en la República, y dijo, como final, estas palabras: "Y así del pueblo libre de la Colonia surgió el pueblo libre de la República tan naturalmente, como de la semilla brota el grano y como asciende el hombre a la edad madura, desde la inexperiencia y los entusiasmos de una vigorosa juventud".

Lo ideal sería la realización total, de una sola vez, de la reorganización administrativa, con supresión de plazas innecesarias, con creación de las que reclame el interés público, todo esto con las categorías y haberes que sean procedentes; es decir, atendiendo de una sola vez y totalmente, a la revisión del Presupuesto de Gastos del Estado. El Gobierno que esto hiciera, Congreso y Presidente de la República, prestaría a la Nación el más señalado servicio, no realizado hasta la fecha por ningún Gobierno; merecería la más alta estimación de toda la ciudadanía y que se les reconociera como los más sabios, valientes y patrióticos gobernantes que haya tenido la República. El momento más oportuno para realizar todo esto sería el de una coyuntura favorable en la economía nacional que tuviera posibilidades de mantenerse durante no menos de dos años. Tal vez hemos perdido la mejor oportunidad, desde la constitución de la República, en los últimos seis años transcurridos. Hemos sugerido la realización parcial pero continua, porque teníamos la experiencia, actuando algunas veces como gobernados y otras en concepto de gobernantes, de la conmoción que significa una extensa remoción de personal, lo que es la cesantía para el empleado público y sus familiares y sus repercusiones en una economía nacional como la de Cuba, porque no deseamos colocarnos en el plano de quienes, tranquilos y acomodados espectadores en los palcos del verdadero Teatro Nacional, son más difíciles a la demagógica postura de la crítica, que a la tolerante exposición de fórmulas de recuperación, y porque, tal vez, suframos la influencia de la recomendanción que hace cerca de cuarenta años expresaron nuestros Maestros sobre estos males, que a su juicio minaban ya desde entonces "los cimientos de nuestra fábrica social": "reducir gradual y prudencialmente pero con firmeza, la enorme ascendencia de los gastos del personal".

La creación de plazas innecesarias, ascensos a personas determinadas; los aumentos singulares de sueldos en los Presupuestos, aun sin el correspondiente ascenso administrativo, nos son bien conocidos. Recor-

damos el caso, en uno de los Presupuestos aprobados hace menos de cinco lustros, de la alteración, que aun aparentando ignorar en existencia dejándola pasar, se comprobó, en la que, no obstante estar equilibrados los ingresos y los gastos en absoluta coincidencia, en el Proyecto remitido por el Poder Ejecutivo y en la copia que de uno de los Cuerpos colegisladores fué a la *Gaceta,* se elevaron en cerca de $ 2,000.00 anuales los haberes de un funcionario, tomando la cantidad precisa para el equilibrio, de un Capítulo del mismo Departamento, cuya naturaleza hacía posible esa disminución. Todo esto sin una sencilla proposición, y por consiguiente sin acuerdo o votación, es decir, como si fuera un simple error mecanográfico, en las dos partidas coincidentes. ¡Hemos sabido llegar al colmo!

De los ingresos del Presupuesto hemos de ocuparnos en una Sección especial de este Capítulo.

En cuanto a los Gastos, daríamos impropia extensión a este trabajo si relacionáramos, aunque solo fuera por Deptartamentos, la ascendencia que en cada año alcanzaron.

Los señores doctor Rogelio Pina y Estrada y Luis V. de Abad, publicaron a fines de 1936 una interesante obra titulada *Los Presupuestos del Estado* en la que analizan hasta el ejercicio de 1935 al 1936, nuestros Presupuestos y nuestra deuda pública, con cuadros estadísticos.

En síntesis, necesitamos referirnos a los ingresos y a los gastos públicos y al señalamiento, en trazos generales, de las críticas que han tenido nuestros Presupuestos, en continuo movimiento de ascenso.

Poder Legislativo

En los primeros años de la constitución de la República el haber de los Congresistas fué de $ 300.00 mensuales. Durante el Gobierno del segundo Presidente, general José Miguel Gómez, —28 de enero de 1909 al 20 de mayo de 1913— con los $ 100.00 que se adicionaban en concepto de gastos de representación, el sueldo mensual fué prácticamente de $ 400.00.

Durante el gobierno del general Mario G. Menocal —20 de mayo de 1913 al 20 de mayo de 1921—, los gastos de representación fueron aumentando a $ 300.00 en 1917, elevándose por tanto los haberes totales a $ 600.00. Ese mismo haber total tuvieron en el gobierno del Presidente general Gerardo Machado, si bien en el ejercicio de 1930 a 1931, se comenzó con la reducción del sueldo a $ 225.00 mensuales, y continuándose, por razón de la crisis, la reducción en los gastos de representación, los haberes totales quedaron reducidos a $ 450.00.

Ese mismo haber de $ 600.00 mensuales tuvieron los miembros del primer Congreso constituído en 1936 y ha sido el haber presupuestal hasta el presente.

Lo importante, sin embargo, no está en señalar los haberes oficiales de los congresistas, sino el total del Presupuesto de gastos del Poder Legislativo.

En el Presupuesto Ordinario para el año fiscal 1951-1952 aparece el Senado con un Presupuesto de gastos ascendente a $ 3,399,396.52 y la Cámara de Representantes con $ 4,814,181.36, que hacen un Presupuesto anual para el Poder Legislativo de $ 8,213,577.88.

Los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de este año fiscal del 51 al 52, ascienden respectivamente a $ 102,346,678.74 y a $ 197,466,162.26, que hacen un total de gastos para este ejercicio de $ 299,812,841.00.

Lo importante no está en anotar la ascendencia oficial de esos haberes sino en estudiar el Presupuesto fijo total, comparándolo con los de años anteriores, en relación con el número de congresistas, con la población de Cuba y la proporción de esos Presupuestos del Congreso con la cifra de los gastos totales autorizados para el Estado. Los sueldos no fueron excesivos en su límite oficial máximo de $ 600.00. Fueron más bien bajos para el congresista cumplidor de sus deberes, dedicado al servicio del cargo, que no lo utilizaba ni para aumentar su clientela profesional ni para beneficiarse, indirectamente, con otras actividades, como las contratas de Obras Públicas. Lo que ha ocurrido es que en ese particular de la dotación del Congreso, como en la mayoría de muchos asuntos del Presupuesto y en algunas actividades públicas, hemos actuado en ficción, porque la insuficiencia de la remuneración se pretendía cubrir con otras partidas del mismo Presupuesto del Congreso.

Con razón podría decirse del congresista, que con abandono casi completo de sus otras actividades, se dedica casi absolutamente al servicio de su función puramente legislativa, y que ni siquiera atendía a su cuerpo electoral con gestiones burocráticas, que en cada elección, aun con la más ejemplar hoja de servicio, con sus recursos propios, que no alcanzaban otra recompensa que la espiritual de su propia conciencia y de algunas pocas personas, compraba su deber de servir a la República desde un escaño parlamentario. Porque nuestra maquinaria política, perfeccionada en otros órdenes, descendió, no obstante, en lo más importante, al grado de ser excesivamente costosa una elección.

Sin la inamovilidad como principio, sin la carrera administrativa, para decirlo con una socorrida expresión, sin dar a nuestra población oportunidades para el trabajo privado, sin una firme campaña de edu-

cación cívica para que los ciudadanos tengan lo que se ha llamado clara conciencia o sentido de su soberanía, y concepto económico que le permita medir el valor en pesos de su voto, para no cederlo, no podremos librarnos de altos Presupuestos mal invertidos, con personal innecesario, y sin contar con el servicio de mejor personal, necesario, eficaz, inamovible, y bien retribuído.

La inamovilidad administrativa y la reorganización de los servicios públicos, deben tratarse con la mayor simultaneidad.

El Presupuesto del Poder Legislativo, al comenzar su gobierno el general José Miguel Gómez, era en 1909, de $ 628,638.00, elevándose poco después a $ 857.820.00.

Durante la presidencia del general Menocal, comenzada en 1913, tuvo un ligero aumento al comenzar su segundo año, subiendo a $ 1,541,438.00.

En el gobierno del Presidente Zayas, después de un reajuste que fué necesario realizar al comienzo de su ejercicio, se aumentó nuevamente al final de su período, alcanzando $ 2,315,880.00.

En el gobierno del general Machado, iniciado en 20 de mayo de 1925, el Presupuesto del ejercicio fiscal comenzado ese mismo año, preparado durante el gobierno anterior del doctor Zayas, ascendía a $ 2,932,730.00, subiendo finalmente, para llegar en el ejercicio del 29 al 30 a $ 3,019,130.00. A partir de esa fecha, bajó por la crisis económica hasta la cantidad de $ 2,465,127.00 en el último ejercicio fiscal completo de aquel gobierno, caído en 12 de agosto de 1933.

Iniciado nuevamente el movimiento ascendente en ese Presupuesto legislativo, fijado en $ 2,759,459.99 para el primer Congreso constituído en 1936, se le elevó a $ 3,907,659.00 continuando ese ascenso en los gobiernos sucesivos hasta llegar a la cifra que antes explicamos.

No es necesario que señalemos lo que ese gasto ha significado en comparación a la población de Cuba, pues si bien es de tomarse en consideración que de 1,800,000 habitantes en 1902, hemos llegado a los cinco y medio millones, con mayor número de congresistas, ni estas razones ni la del menor valor adquisitivo del peso, ni el aumento notable de nuestra economía, de nuestra riqueza, de nuestros ingresos nacionales y de nuestros Presupuestos, por sí solos, justifican todo aquel aumento, determinado, principalmente, por las razones que dejamos explicadas.

Secretaría de Hacienda

En el Ministerio de Hacienda ocurre actualmente, y desde hace algunos años, lo mismo que en los otros Departamentos del Estado, la

división del Presupuesto general en dos Capítulos, uno mal llamado Presupuesto Variable, en oposición al llamado Presupuesto Fijo e integrantes ambos del que también se llama Presupuesto Ordinario, y el otro, denominado Presupuesto Extraordinario; es decir, que aunque en el fondo es un solo Presupuesto general del Estado, se presenta separadamente como Presupuesto Ordinario y Extraordinario. El Ministerio de Hacienda cuenta en el Presupuesto en curso, con $ 10,047,357.29 como Presupuesto ordinario y con $ 14,432,584.58, como Presupuesto extraordinario, sumando ambas partidas $ 24,479,941.87, que es el verdadero Presupuesto actual de este Ministerio.

Es innecesario repetir que, técnicamente, no se trata de un Presupuesto extraordinario, ni en éste ni en los demás Ministerios.

Aunque es un verdadero laberinto el que presentan nuestros Presupuestos, en una voluminosa edición de la *Gaceta Oficial*, de 808 páginas, fácilmente se advierte que, los gastos, ni aun las llamadas gratificaciones extraordinarias, tienen razón para figurar en el Presupuesto extraordinario, debiendo ser incluídas en el ordinario.

Desde que se acordó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 25 de enero de 1909, no solo esta Secretaría, hoy Ministerio de Hacienda, sino todos los demás Departamentos del Poder Ejecutivo en general, han sido objeto de extraordinarias modificaciones. Ya no es absolutamente la necesidad de derogar aquellas reformas que no correspondan a una verdadera necesidad del servicio, o de introducir las nuevas normas que con criterio realista reclama el estado actual de la sociedad; es también, la necesidad de reunir en un solo cuerpo todas las normas dispersas.

Desde hace mucho se hacía necesaria en Cuba la codificación fiscal. Hoy continúa esa necesidad, no solo en el orden tributario, sino que se manifiesta también con relación a las disposiciones que organizan el Poder Ejecutivo.

El Decreto 58 de 7 de marzo de 1934 modificó numerosos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, si bien esas reformas, con excepción de los artículos 57, 64 y 83, quedaron sin efecto.

El Decreto-Ley 574 de 11 de marzo de 1935 creó en este Ministerio el Negociado de Contracciones de Obligaciones a pagar, procedentes de los informes de los Negociados de cuentas de los demás Ministerios. Por el Decreto-Ley 43 de 23 de julio de 1935 dentro de los primeros cinco días de cada mes debían informar al Negociado de Contracciones todas las Oficinas de la Administración. Han sido además, importantes en la organización de este Ministerio las siguientes Disposiciones, espe-

cialmente del Decreto-Ley 23 de 27 de junio de 1935, que prácticamente organizó toda la Secretaría de Hacienda, creando la Dirección General de Aduanas, y el Laboratorio de la Dirección General de Aduanas, disolviendo la Junta de Protestas, suprimió la Comisión Nacional de Aranceles, creó la Dirección General de Contabilidad a la que, además de las funciones propias de su nombre, reconoció la Jefatura de las Zonas y Distritos Fiscales, conociendo también del financiamiento de los funcionarios y empleados públicos; creó la Dirección de Rentas e Impuestos y perteneciente a la misma otro Laboratorio dependiente de la Sección de Impuestos del Empréstito de 35 millones de pesos; creó como una Cuarta Dirección de Estadísticas, cuya función es la organización de estadísticas oficiales de la República sobre todas las actividades de la vida nacional, disponiéndose en su artículo 73 como labor preferente la publicación de balances de pagos. Entre otros asuntos, organizó este Decreto-Ley la Sección del Servicio Central.

Adscrita a la Dirección de Contabilidad en un principio y más tarde a la de Consultoría, Apremios y Bienes del Estado, que se organizó por el Decreto-Ley 797 de 4 de abril de 1936, fué creada, en un principio, por el Decreto-Ley 40 de 27 de junio de 1935, la Sección de Apremios.

Ese Decreto-Ley 797 creó también la Dirección del Servicio Central.

Con un criterio equivocado se atribuyó a la Secretaría de Hacienda por el Decreto-Ley 647 de 10 de marzo de 1936, segregándolo del Ministerio de Comercio, organizado por el Decreto-Ley 165 de 17 de mayo de 1935, el estudio de la organización Bancaria.

Finalmente, el Decreto-Ley 739 de 3 de abril de 1936, autoriza solamente el funcionamiento de una Pagaduría Central en cada Secretaría de Despacho, con excepción de la de Defensa Nacional y la de los Distritos Provinciales de Obras Públicas, zonas fiscales y especiales, y dos independientes: una para Sanidad y otra para Beneficencia, cuyos pagadores son nombrados por el Secretario de Hacienda a propuesta del respectivo Secretario.

En este Decreto se contienen modificaciones a diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo sobre rendición de cuentas y pedidos de fondos.

Tratan asimismo de la organización de esta Secretaría la Ley que creó la Comisión Revisora de Pensiones a Veteranos, la de 6 de julio de 1928, con su Reglamento, contenido en el Decreto-Ley 1622, de 20 de septiembre de 1928; el Decreto-Ley No. 35 de 25 de junio de 1935, sobre distribución por el señor Presidente del Crédito correspondiente

al Fondo Especial de Obras Públicas, con su Reglamento contenido en el Decreto-Ley 1691, publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria No. 134, de 12 de julio de 1935, y, finalmente, el Decreto-Ley número 829 de 5 de abril de 1936, publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria No. 113, de 14 de abril de 1936, que creó la Dirección General de Inmigración.

Este Ministerio de Hacienda está organizado en los Presupuestos del año fiscal 1951-1952 con siete Direcciones Generales denominadas: Servicio Central; Pensiones y Jubilaciones; Contabilidad; Aduanas; Rentas e Impuestos; Consultoría; Apremios y Bienes del Estado; Estadística, y de Impuestos de la Ley de Obras Públicas. Además de estas siete Direcciones Generales, corresponden a este Ministerio la Tesorería General de la República; la Intervención General, ya extinguida, en el curso del corriente ejercicio según lo explicamos al estudiar las Leyes Fundamentales de Presupuestos, del Tribunal de Cuentas y de Contabilidad; el Departamento de Inmigración, que realmente no parece propio de este Ministerio y más bien del de Salubridad y Asistencia Social o de Trabajo. Como organismo autónomo dentro de este Ministerio está la Dirección General de la Lotería Nacional, que para el pago de las gratificaciones extraordinarias y sueldos mínimos al personal, aparece en el Presupuesto extraordinario dentro del Título XI referente al Ministerio de Hacienda. Además de la primera y segunda Subsecretarías, aparecen en el Presupuesto de este Ministerio, las Oficinas del Ministro y la Jefatura del Despacho, y las siguientes oficinas: la Asesoría Técnica, el Fondo de Estabilización de la Moneda, el Interventor del Banco Territorial de Cuba, la Comisión Revisora de Pensiones a Veteranos, y la Comisión Técnica Arancelaria.

En el ejercicio de 1952 a 1953 comenzará a funcionar un nuevo Organismo muy necesario, al que ya nos hemos referido al tratar de las Tres Leyes Fundamentales de la mecánica hacendística, la Dirección General de Presupuestos, organismo que debidamente respaldado por el Ministro y por el Presidente de la República, puede prestar a la Nación un servicio que no sería inferior en importancia a ningún otro, el estudio de los Presupuestos e inclusive la información sobre la total organización administrativa.

Es imposible, dentro de los límites fijados a este capítulo, hacer exposición detallada de los gastos públicos respecto a cada Ministerio o Departamento de la Administración, en todos los ejercicios anuales desde la constitución de la República independiente en 1902. La revisión general de nuestros Presupuestos es de una urgencia inapreciable,

por su elevación, para no ser sorprendidos por un apremiante e inaplazable reajuste; por la impropia distribución del gasto público entre una burocracia innecesaria, de una parte, y de otra, con mezquina remuneración a los que prestan realmente servicios, y con bastante desatención de muchas necesidades públicas.

Este Ministerio tiene una importancia que no le ha sido reconocida.

En 1936 escribí, oficialmente, estos párrafos:

> La Comisión Consultiva, al redactar el precepto del artículo 144 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tuvo, sin duda, una acertada visión, más de carácter económico que de naturaleza propiamente financiera, iniciando el capítulo sobre este Departamento del Poder Ejecutivo con las siguientes palabras: "La Secretaría de Hacienda tendrá a su cargo la administración de la Hacienda Nacional".
>
> El término "nacional" que califica al de "Hacienda", afirma el amplio horizonte que debe considerarse por esta Secretaría.
>
> Si el objeto inmediato, si la función principal de este Departamento debe consistir en la obtención de las riquezas precisas para satisfacer las necesidades públicas, se reconoce una vez más la íntima relación entre los problemas económicos generales y los concernientes al Estado.
>
> No quisieron los redactores de aquel artículo 144, al referirse a la Hacienda Nacional, expresar un control del Poder Ejecutivo en la misma riqueza de los particulares. Ellos quisieron afirmar la necesidad de que el problema económico del Estado se atendiera con subordinación al problema económico de la nación.

Aunque existiera, que no existe, un Ministerio de Economía, el de Hacienda necesita considerar el problema económico nacional, como medio único para el cumplimiento de sus particulares funciones, que son las referentes al total problema financiero del Estado. Por no existir el Ministerio de Economía, tiene el de Hacienda que atender las funciones propias de aquél, por lo menos, para conocer globalmente el estado económico nacional sobre el que debe descansar todo el edificio financiero del Estado.

Del plan económico de la Nación y del Estado nos hemos ocupado algunos Jefes de este Departamento de Hacienda. Lo hizo el Secretario doctor Santiago Gutiérrez de Celis, en la publicación de su *Programa Económico* contenido en el Decreto 449 de 29 de marzo de 1923, publicado en la *Gaceta Oficial* del 2 de abril del mismo año; lo hice yo en mi informe también como Secretario de Hacienda al Honorable Señor Presidente doctor Miguel Mariano Gómez en octubre de 1936, editado bajo el título de *Aportaciones para una Política Económica Cubana.*

En ese Informe expliqué que en el Presupuesto de 1936 al 1937 ascendían las plazas clasificadas, con inclusión de todos los Cuerpos de la Secretaría de Defensa Nacional, a 65,687, sin contar los que cobraban por el Presupuesto antónomo de la Universidad Nacional, ascendente entonces a $ 1,000,000.00, dentro de un Presupuesto general de gastos de $ 73,172,631.17, ni los que pudieran cobrar por el Crédito de $ 500,000.00 de "Obras y Mejoras de Puertos", ni tampoco los de la Lotería Nacional, Dirección del Fondo de Obras Públicas, y Temporeros y empleados que cobraran con cargo a créditos especiales.

En estimación más bien baja, calculé entonces en 68,000 las plazas que se pagaban con fondos del Estado, debiendo agregarse a esa cifra las 2,300 plazas calculadas en total y en aquel año 1936, —posteriormente esa cifra se quedó muy "atrás"— para el Fondo Especial de Obras Públicas, la Universidad, Lotería, Temporeros, y Créditos Especiales. En esos cálculos no se incluyeron las clases pasivas ni los 19,011 pensionados como veteranos, 179 por Leyes Especiales y 432 exmilitares.

En aquel año 1936 calculaba pues en 68,000 las plazas pagadas con fondos del Estado, que representaban un 69% del total del Presupuesto de gastos, sin contar los funcionarios y empleados que cobraban por los Presupuestos Municipales y Provinciales que, respectivamente, gastaban en personal —cifra también que ha quedado hoy muy atrás— $ 4,717,-470.79, equivalentes al 52% de sus gastos totales, y $ 1,465,869.85.

En el ejercicio de 1936 al 1937 estaban distribuídos en la siguiente forma las 65,687 plazas de plantilla:

Poder Legislativo	2,044
Poder Judicial	2,625
Presidencia	154
Estado	487
Gobernación	1,622
Justicia	225
Hacienda	3,380
Agricultura	1,094
Trabajo	485
Comercio	458
Obras Públicas	879
Educación	18,621
Sanidad y Beneficencia	5,636
Defensa Nacional	22,902
Comunicaciones	5,075
	65,687

Ya en aquellos años, además del Presupuesto ordinario, teníamos el llamado Presupuesto Adicional, antecedente histórico de lo que posteriormente llamamos Presupuesto Extraordinario, y cuya supresión recomendé en 1936 para unificar los gastos de un solo Presupuesto.

He sumado las plazas de plantilla que aparecen en el Presupuesto de Hacienda para el actual ejercicio de 1951-1952: Ascienden a 7,733, más del doble de las 3,380 calculadas en el Presupuesto de 1936-1937.

Estas plazas fueron 1,194 en el año 1913; 1,725 en 1925; 1,892 en el año 1935; y de 1,418 en el año 1933, ascendieron a 3,170 más del doble, en el Presupuesto de 1935 al 1936, con la única excusa de los reajustes presupuestales que fué necesario hacer, inclusive con supresión de plazas, por razón de la crisis que iniciada en 1929 con 1.72 centavos la libra, cuando nuestro azúcar alcanzó el precio más bajo hasta entonces, y desde el cese de la soberanía española, 0.71 céntimo de centavo en 1932 con un valor para toda nuestra zafra de $ 45,692,319.92, que pasó ya de los $ 100,000,000.00 en todos los años hasta el presente, con la sola excepción del 1940, que con un precio tan solo de 1,360 la libra toda la zafra solo valió $ 98,641,385.61.

Estos aumentos hicieron escribir al doctor Rogelio Pina las siguientes palabras en sus artículos sobre *Los Presupuestos del Estado:* "Los gobiernos revolucionarios han favorecido el crecimiento de nuestra insaciable burocracia".

Ministerio de Estado

En esta Secretaría se encuentran las características que en términos generales ya hemos expresado con relación a todas, desde poco después de 1902.

No siempre han sido debidamente atendidas sus tres principales funciones: servir una expansión creciente de nuestro comercio exterior, mantener las relaciones de amistad y las culturales en reafirmación de nuestra Soberanía y para el servicio de la cooperación internacional, y el mantenimiento de la paz y la felicidad de los pueblos.

En el Presupuesto de 1951-1952, con $ 1,690,890.00 en el Presupuesto ordinario y $ 2,173,140.47 en el extraordinario tiene un total de gastos autorizados este Ministerio de $ 3,864,030.47. Y en cuanto al personal, con inclusión del señor Ministro hasta los más modestos Auxiliares de Administración Clase Tercera, las plazas de Plantilla en el Ministerio sumaban 274; en el Cuerpo Diplomático con inclusión de 18 Embajadores, 116 plazas y en el Cuerpo Consular 254 que hacen un total de 370 plazas, en el Servicio Exterior que sumadas a las 274 anotadas en el Ministerio, producen el gran total de 644 plazas.

Los presupuestos y las plazas han sido los siguientes:

Año	Diplm. y Cons.	En Ministerio	Presupuesto
1914	191	84	1914: $ 911,700
1924	265	106	1924: 1,684,700
1929	284	127	1929: 1,850,700
1935-36	289	145	1935: 1,173,000

En 1914 teníamos 16 Ministros plenipotenciarios; y 10 años después en 1924 teníamos un Embajador y 82 Ministros.

Ministerio de Justicia

En el Presupuesto de 1951 al 1952 tiene un Presupuesto ordinario de $ 318,350.00 y el extraordinario de $ 542,442.23, que hacen un gran total de $ 680,792.23. Esta Secretaría fué creada con independencia de los otros Departamentos por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo contenida en el Decreto 78 de 25 de enero de 1909 del Gobierno Provisional.

Durante la primera Intervención estuvieron unidas las Secretarías de Instrucción Pública y Justicia, y al constituirse la República independiente estuvieron unidas Estado y Justicia.

Además de las Oficinas del Ministerio divididas en las dos Direcciones de Justicia que atienden asuntos legales y administrativos, quejas administrativas e indultos, atenciones administrativas de los Tribunales y del Ministerio Fiscal, Registro General de Criminales y del Instituto de Rehabilitación, la Consultoría Rural y la Estadística, Archivo y Biblioteca, sin contar las funciones propiamente administrativas como las de personal, bienes y cuentas y Pagaduría todo esto del propio Ministerio, y la de los Registros y del Notariado que atiende a los Registros de la Propiedad y Mercantiles, a los asuntos notariales y al Registro Civil, corresponden también a este Ministerio la Policía Judicial, el Laboratorio de Química Legal y el Gabinete Nacional de Identificación y Laboratorio Penitenciario.

Este Ministerio ha perdido su antigua importancia desde que se estableció la independencia del Poder Judicial, correspondiendo a los organismos de este último todo lo referente a sus funcionarios, Auxiliares y subalternos, con la natural excepción respecto a la forma de designación de los Magistrados del Tribunal Supremo.

Fundándose en esa circunstancia, algunos escritores como el doctor Rogelio Pina y Estrada, han abogado por la supresión de este Ministerio, a fin de reducir los gastos burocráticos.

Poder Judicial

En el Presupuesto de 1951 al 1952 aparece con $ 9,890,814.33. Sus gastos son modestos.

Esta consignación comprende haberes del personal, con más bien baja retribución. El Presidente del Tribunal Supremo tiene como retribución anual $ 10,946.40 y tanto el Fiscal como los cuatro Presidentes de las cuatro Salas, considerando como Sala al Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales creada por la Ley 7 de 31 de mayo de 1909, $ 9,578.10 y cada uno de los 26 Magistrados $ 8,893.95. En estas Consignaciones del personal están comprendidas las siete Audiencias, de la Habana, Pinar del Río, Matanzas, Las Villas, Camagüey, Santiago de Cuba y Holguín; 27 Juzgados de Primera Instancia; 28 Juzgados de Instrucción; 26 Juzgados de Primera Instancia e Instrucción; 23 Juzgados Correccionales; 138 Juzgados Municipales de Primera, Segunda y Tercera Clase; 118 Jueces Municipales de Cuarta Clase, de ellos 34 Letrados; 49 Fiscales de Partido; 137 Médicos del Cuerpo Médico Forense Nacional; el Tribunal Superior Electoral, con inclusión de la Oficina Nacional del Censo y de Estadística Electoral; las 6 Juntas Municipales y Tribunales Provinciales Electorales y de lo Contencioso-Electoral.

En el año 1925 el Presupuesto del Poder Judicial ascendía a $ 4,130,641.90 dentro de los $ 84,253,682.25 del Presupuesto total del Estado.

Ministerio de Educación

De la educación se ha dicho, acertadamente, parodiando la Ley de Arquímides, que ella sola es, al propio tiempo, palanca y punto de apoyo para mover al mundo moral.

La educación no es problema exclusivo de Cuba, con cerca de un 50% de analfabetos, ni de América, lo es del mundo entero.

Sin tenerse lo que llama Bunge conciencia sentida de la soberanía, es muy difícil una verdadera democracia.

Ha sido doloroso el ascenso, lo continúa diciendo, pero pese a nuestras caídas, en las que casi desaparece el fundamental sentido de la probidad, con simultánea mengua, a veces, aunque en menor grado, del también elemental sentido de piedad, no obstante, repetimos, nuestras dolorosas caídas, que en movimiento de zigzag se desarrollan, en algu-

nos períodos, con largos trazos que acongojan por parecer, sin serlo, retrocesos cuyos límites no se percibe en el momento, hemos adelantado, notablemente, en el orden de la educación, aunque el progreso no se realice, relativamente, con la amplitud iniciada en 1º de enero de 1899 y mantenida en los primeros años de la República independiente. El despilfarro, la apropiación dolosa o la aplicación equivocada del gasto público, no han permitido en todas las épocas hasta el presente esa firmeza y extensión con la que el movimiento educacional se inició en 1º de enero de 1899, conservando su ritmo ascencional por lo menos durante un lustro.

No hemos podido hacer más, porque en este tercer período de la Libertad, el de su justificación, iniciado en 20 de mayo de 1902, hemos tenido que luchar contra factores adversos de herencia y de ambiente. Hemos alcanzado un triunfo, un aprendizaje en la escuela de la adversidad, en sustitución de la prédica en la escuela oficial, la expansión cada vez mayor en línea horizontal de una conciencia clara de la esencial necesidad de la educación cívica. El gran tribuno Rafael Montoro, en su discurso, hace cerca de 70 años en la Caridad del Cerro dijo estas palabras: "¡Qué bien necesita la Humanidad de cerros con caridad!"; y habló de la benevolencia que debemos dispensar a "las naturales dilaciones que, en sociedad como la nuestra y en tiempos como los que hemos alcanzado, ha de sufrir toda regeneración".

Son de Martí, de quien debe ser nuestro proveedor de ideales, estas consoladoras palabras: "Un pueblo no es independiente cuando ha sacudido las cadenas de sus amos; empieza a serlo cuando se ha arrancado de su ser los vicios de la vencida esclavitud, y para patria y vivir nuevos, alza e informa conceptos de vida radicalmente opuestos a la costumbre de servilismo pasado".

En Cuba, también, hace apenas tres lustros, disertando precisamente sobre los Presupuestos del Estado, en 1936, escribió Rogelio Pina estas palabras: "En cambio, hemos instaurado la democracia en América sin tradiciones liberales, sin hábitos de gobierno propio, ingertando en un cuerpo social impreparado y rehacio, instituciones nuevas, sin transcripción".

Hemos tenido intentos separados los unos de los otros por no menos de tres lustros, para la implantación de especiales establecimientos de cultura, pero desgraciadamente, los movimientos no se desarrollaron en toda su extensión, y, aun a veces, se les criticó como pretextos para impresionar con una obra material, que ocultaba el indebido enriquecimiento particular, y sin atender a la realización de la idea dentro del instrumento material.

Sobre los establecimientos de cultura integral para educar adolescentes escribió, hace cerca de cuarenta años el Profesor Colmo, con relación a los países de la América Latina, título también de su obra, estas palabras de característica expresión: "Con régimen especial y con fines propios (desvinculado de toda idea preparatoria para los Cursos Universitarios) cual es el de "formar" obras en la plenitud —posible y relativa— con condiciones para luchar con honestidad, con temple y con carácter, y para ser los autofactores de su propia y futura personalidad". "Hay que ir a lo íntimo: a los hombres y nó a las cosas, a las costumbres y nó a las instituciones ni a las leyes, a los sentimientos y no a las ideas, a la voluntad y al carácter y nó a la inteligencia." Si de los partidos políticos se ha dicho por Azcárate que tienen que ser al mismo tiempo Escuelas y Partidos, de los organismos de nuestro Ministerio de Educación y entidades autónomas, cabe afirmar su objetivo como Escuelas de Ciudadanos.

Con 1,500,000 habitantes se inició nuestra guerra de independencia en 1895, y un presupuesto colonial en el que apenas se atendían 900 escuelas públicas, que con un promedio de cuarenta alumnos cada una apenas tenía capacidad para 36,000. El Gobierno Militar Americano, en su período de 1º de enero de 1899 al 20 de mayo de 1902, con dignos funcionarios que honraron sus cargos como los generales Brooke y Wood y en Educación como Frye, se caracterizó por el extraordinario sentido de delicadeza con el que procuró no herir a la fina, muy sensible susceptibilidad cubana, y por su atención inmediata y amplia al problema educacional.

Pronto tuvo Cuba cuatro veces más escuelas públicas que las que funcionaban en 1895; y con 1,600,000 habitantes, la población escolar llegó prontamente al cuarto y medio millón de alumnos.

El Presupuesto de Educación, con buen aprovechamiento, fué en números redondos de un poco más de cuatro millones en el primer decenio de este siglo si bien, habiendo comenzado con el 23½% de los Presupuestos generales del Estado, llegó a bajar en los dos años económicos comenzados en julio 1º de 1914 y de 1915 al 12.9%; e iniciada la elevación en 1917 con un Presupuesto anual de $ 6,162,516.00, alcanzó su más alto porcentaje en los siete primeros lustros, el 19% en los dos ejercicios terminados en 31 de junio de 1929 y 1930 con $ 15,737,282.00.

Se dice por personas entendidas en estos asuntos, que actualmente necesitamos 25,000 aulas. No las tenemos.

En los Presupuestos del corriente ejercicio de 1951-1952 el Ministerio de Educación tiene consignado en el variable u ordinario,

guientes conceptos de la Ponencia que emití en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley del Retiro Ferroviario en 25 de junio de 1923:

> En 1910 el Profesor de la Universidad de Oviedo Sr. Adolfo A. Buylla, en su obra "La Protección del Obrero", estudiando la legislación social vigente en Hispano-América, dijo con relación a Cuba, que "poco se ha legislado en la materia que es objeto del presente trabajo". En efecto, nada o casi nada se había hecho en Cuba en la primera década del corriente siglo. Y muy poco se hizo en los dos siguientes lustros cuando en agosto de 1921 un miembro de la Legación Americana en Cuba solicitó en nuestra Secretaría de Agricultura, Comercio y Trabajo, información sobre las leyes obreras vigentes en Cuba, solamente se le comunicó la existencia de 10 cuerpos de leyes, entre las que, como apreciables, solo figuraban las de Accidentes del Trabajo, Cierre de Establecimientos y Descanso Dominical, Jornales y Horas de Trabajo de los obreros del Estado, Prohibición del pago de jornales con vales o fichas, Inmigración y Colonización, Reglamentación del Trabajo de los obreros de bahía, Casas para Obreros y Registros de Obreros del Estado, y, como disposiciones generales, la que define sus atribuciones propias a la Secretaría de Agricultura y la que dispone la adhesión de Cuba a la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores. Aun en este mezquino cuerpo de leyes se observa vacilación y timidez y poca atención a intereses generales.

Hace unos 30 años, el Profesor de Derecho don Calixto Valverde, en interesante conferencia en la Universidad Central de Madrid, hizo la crítica de la desatención legislativa a los asuntos sociales que apenas alcanzaban unos cuantos artículos en el arrendamiento de servicios en el Código Civil, y anunciaba la posibilidad de que a un Código exclusivista como el Civil, sucediera, en reacción excesiva, otro Código que fuera también clasista, y que no reconociera la necesaria relación, entre los intereses individuales y los sociales.

Roces, en 15 de mayo de 1920, escribió con acierto estas palabras en la *Revista de Derecho Privado,* de Madrid: "Nuestra vida jurídica se desplaza hacia el Derecho Público. El Derecho Social y el Derecho Fiscal pasan a primera línea suplantando a las viejas disciplinas del Derecho Civil".

Necesaria esta Secretaría, hemos padecido, a veces, por una impropia realización de sus funciones, desconociendo su alta misión de coordinación y de equilibrio, como en los demás Departamentos de la Administración se ha sufrido el exceso burocrático.

En los Presupuestos del 51 al 52 tiene autorizados gastos en total por $ 2,220,000.00, de los que $ 445,000.00 corresponden al Presupuesto ordinario y $ 1,775,000.00 al extraordinario, lo que representa un 7.40% de los gastos generales del Estado.

Ministerio de Obras Públicas

En los Presupuestos de 1951-1952 aparece este Ministerio con consignación de $ 2,683,150.00 en el llamado Presupuesto ordinario y $ 37,376,850.00 en el extraordinario, sumando ambas partidas un gran total de $ 40,060,000.00.

Es original que las sumas de ambos presupuestos, ordinario y extraordinario, produzcan, en algunas Secretarías, cifras redondas en cientos de miles de pesos.

La consignación representa para este Ministerio el 13.36% del Presupuesto de gastos totales del Estado, resultando el tercero en los gastos presupuestados, superado en cerca de $ 2,000,000.00 de diferencia total por el de Defensa, y en poco más de 18 millones por Educación.

Para medir la ascendencia del gasto en Obras Públicas, deben tenerse también en cuenta las inversiones de la Comisión de Fomento Nacional al amparo de financiamientos que, según lo hemos explicado en el Capítulo de la Deuda Pública, representan una emisión originaria de $ 120,000,000.00, de los que, según información que se me ha dado en el Banco Nacional de Cuba, se encontraban en circulación en 1º de febrero del corriente año, $ 117,630,000.00, cuyos gastos no figuran en los Presupuestos Generales del Estado. Es el Ministerio de Obras Públicas uno de los que puede justificar la división de los presupuestos generales del Estado en ordinarios y extraordinarios, para incluir en este último las obras que hayan de realizarse durante el respectivo año en curso, aunque perfectamente podrían y deberían aparecer dentro de un solo Presupuesto ordinario, para no hacer normal esa división, que debe ser exclusiva de situaciones y de inversiones extraordinarias.

No se me escapa que la fijación constitucional de un tanto por ciento de los Presupuestos del Estado para la Universidad de la Habana, y la llamada millonésima para los Maestros puede ser, entre otras, motivos de aquella división del Presupuesto, con el propósito de orillar esas normas constitucionales. Todo esto, aconseja el estudio de una fórmula que no teniendo la rigidez matemática, al parecer impropia de una Disposición constitucional, garantice, sin embargo, dentro de las posibilidades económicas del Estado, la necesaria atención a esos asuntos.

Por razón de esa división del Presupuesto en ordinario y extraordinario, que se viene haciendo desde hace algunos años, es posible que en alguna oportunidad, como ocurre en el actual ejercicio, pueda apreciarse la ascendencia de las consignaciones destinadas a ejecución de obras, que es, en este Presupuesto, de $ 34,830,000.00, dentro de su asignación total de $ 40,060,000.00. No puede criticarse el porcentaje; pero sí que esas obras no se pormenorizan en el Presupuesto, en el que

simplemente se expresan siete apartados con las genéricas expresiones sobre calles, alcantarillados y parques de la Habana, carreteras, acueductos, aeropuertos, caminos vecinales, y edificios públicos, con la sola excepción del Centro Cívico y Monumento Nacional en Remedios al mayor general Francisco Carrillo y Morales, con una consignación de $ 250,000.00.

En el Presupuesto ordinario se atiende fundamentalmente al personal en las tres Direcciones Generales de este Ministerio, de Ingeniería, de Arquitectura y de Administración, las Jefaturas de Distritos en las seis Provincias, así como las Oficinas de Acueductos y Alcantarillados en diversas ciudades; es decir, que el llamado presupuesto ordinario está destinado prácticamente al personal.

Si se estudian los Presupuestos de este Ministerio desde los primeros años de la constitución de la República, se observará que por regla general no figuran en los mismos los créditos para Obras Públicas, pues salvo algunas excepciones los presupuestos de este Ministerio desde la constitución de la República han estado dedicados al personal, y ni las obras públicas, ni los créditos para pagos, han figurado en los respectivos presupuestos, bien porque su ejecución tuvo amparo en alguna Ley especial que señalaba el crédito respectivo, o porque se fundamentaban en leyes especiales, creadoras de fondos también especiales, para el pago de las obras señaladas en dicha legislación, como ocurrió en el Plan de Obras Públicas de 1925. Aunque merecedor de crítica en otros aspectos, debe reconocerse que el Gobierno de aquel Plan realizó obras que hasta entonces no se habían ejecutado en Cuba.

Ha sido notable el despilfarro que hemos padecido, muy especialmente a partir inclusive de la segunda Intervención Americana, en lo referente a Obras Públicas, y más señaladamente en los últimos ocho años que comprenden el período de más firme y detenido bienestar económico que ha tenido la Nación en estos primeros cincuenta años de la Independencia.

Ministerio de Gobernación

El Ministerio de Gobernación cuenta en los Presupuestos Generales de 1951 al 1952 con una consignación total de $ 15,673,706.12 de los que $ 8,277,910.00 corresponden al llamado Presupuesto ordinario y $ 7,395,796.12 al extraordinario, representando aquel total un 5.22% de los Presupuestos Generales.

Prácticamente el Presupuesto extraordinario se invierte casi todo en personal, gratificaciones extraordinarias, gastos de representación, sobre-

sueldos, antigüedad, etc., si bien en manutención de personal en los institutos penales, materiales y suministros se invierten alrededor de dos millones.

Al constituirse la República, una sola Secretaría era de Gobernación, de Sanidad y Beneficencia, de Guerra y Marina llamada hoy Defensa Nacional y de Comunicaciones, habiéndose segregado para constituir nueva Secretaría, primeramente la de Sanidad y Beneficencia, y después la de Guerra y Marina y posteriormente la de Comunicaciones; es decir, que los cuatro actuales Ministerios de Gobernación, de Salubridad y Asistencia Social, de Comunicaciones y de Defensa Nacional, constituían una sola Secretaría.

Lleva ya veintisiete años como Secretaría de Gobernación exclusiva, después de segregársele la Dirección, hoy Ministerio, de Comunicaciones.

La Policía Nacional constituye el Capítulo más alto en el Presupuesto de esta Secretaría ascendente a $ 6,265,390.00 en el Presupuesto ordinario y a $ 4,690,138.76 en el extraordinario.

Atiende este Ministerio, además de la Policía Nacional y la Policía Secreta Nacional, la Comisión del Servicio Civil, la Dirección de la Policía, los institutos penales; el Registro de Extranjeros, la Cartera Dactilar y Delegaciones de ambos en las Provincias, y está a su cargo el mantenimiento de las relaciones con las Administraciones locales municipales para sus respectivas haciendas, tanto las provinciales como las municipales, y el orden público, lo referente a películas cinematográficas y armas de fuego. Ocurre en este Ministerio lo que es característico en toda nuestra Administración, que la elevación en los gastos de personal ha sido desproporcionalmente mayor que la de otros capítulos, con el resultado de una insuficiente remuneración a los funcionarios y empleados que trabajan realmente y con impropia atención a gastos y suministros y materiales.

Ministerio de Sanidad y Beneficencia

El Ministerio de Salubridad y Asistencia Social, llamado antiguamente de Sanidad y Beneficencia, tiene en el corriente ejercicio 1951-1952 una asignación total de $ 20,180,000.30, que representan un 6.70% en los gastos generales del Estado, de los que $ 7,433,101.18 corresponden al Presupuesto ordinario y $ 12,746,899.12 al extraordinario.

Con anterioridad a 1909, fecha en la que adquirieron la categoría de Secretaría independiente y exclusiva, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tuvieron estas actividades llamadas Sanidad y Beneficencia

y Salubridad y Asistencia Social, una atención más señalada, con criterio de relatividad, naturalmente, que la que tuvieron posteriormente.

La exposición de cifras respecto a cada servicio desde el presupuesto de 1909 a 1910, con $ 4,154,300.00 y $ 6,152,300.00 en el período de nuestro auge económico, de los años del 18 al 20 y $ 4,752,694.89 en el de 1936 al 1937, cansaría la atención sin utilidad para un concepto general. Podíamos simplemente comprobar el defecto que ya hemos apuntado, de que el aumento del gasto público no siempre ha producido un mejor servicio, pero sí un mayor número de empleados.

Como en los demás Ministerios se observa también el defecto de una burocracia excesiva, de un personal mal dotado y de consignaciones mezquinas para subsistencia, material y suministros, en general, de Hospitales y demás Centros. En el Presupuesto ordinario solo se consignan partidas exclusivamente para personal, dejándose al Presupuesto extraordinario todo lo referente a material, suministros, subsistencias, etc., lo que demuestra una vez más la ficción del Presupuesto extraordinario. Es interesante observar que, además del personal propiamente administrativo del Ministerio, residente en la Habana, las Jefaturas Locales, Escuelas de Eenfermeros y Enfermeras, Preventorios, Hospitales y Sanatorios para combatir la tuberculosis, Centros de Orientación Infantil y otros Centros de servicios como los del Instituto Finlay y los de la Profilaxis de Sífilis, Lepra y enfermedades cutáneas, explican, con su simple enunciación, la importancia de este Ministerio.

Secretaría de Comunicaciones

El Ministerio de Comunicaciones tiene consignados para gastos totales en los Presupuestos de 1951-1952, $ 12,114,769.03 de los que $ 5,074,360.00 corresponden al ordinario y $ 7,040,409.03 al extraordinario. Aquel total representa un 4.04% en el Presupuesto de gastos totales de este ejercicio.

Esta Secretaría fué creada después de haber asumido la Presidencia de la República el general Gerardo Machado en 20 de mayo de 1925, estando justificados la creación y el mantenimiento de este Ministerio, que atendiendo en sus inicios, como función principal, los servicios postal y telegráfico, ha tenido, posteriormente, a su cargo otras actividades como la Dirección de la Caja Postal de Ahorros, la Dirección de Radio y el Consejo Central de Servicios Públicos.

Ha prestado bastante buen servicio, a pesar de que ha sufrido el mal característico de nuestra Administración con la creación de plazas innecesarias en perjuicio de la debida atención pública y de la más alta remuneración de los empleados.

Hace poco más de veinte años hicimos un estudio pormenorizado del personal de este Ministerio, entonces Secretaría, y pudimos advertir cómo dos Oficinas correspondientes cada una a distinta ciudad, ambas bastante semejantes en área, en población y actividad económica, estaban, sin embargo, muy distintamente dotadas de personal.

No tendría utilidad que explicáramos cómo esta Secretaría tuvo un presupuesto de gastos de $ 5,355,680.00 en el ejercicio de 1929-1930 con $ 4,098,900.00 en el ejercicio todavía reajustado de 1936 al 1937, más unas pequeñas consignaciones en lo que se llamaba "Adicional" de la Secretaría, pero sin que ese Presupuesto llegara en total a $ 4,300,000.00 y que relacionaremos en otros años fiscales.

Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa tiene una consignación en los Presupuestos de 1951-1952 de $ 42,027,040.04 de los que $ 13,266,055.52 corresponden al Presupuesto ordinario y $ 28,760,984.52 al extraordinario, representando aquella suma total un 14.01% de los Presupuestos de Gastos Generales del Estado.

En el Departamento de la Guerra de este Ministerio, y con inclusión de un mayor general, tres generales de brigada, y de soldados, así como el Cuerpo de Aviación, Música y demás servicios, se obtiene un gran total de 16,081 personas.

Cuando aun no se había creado el Ejército Permanente, lo que ocurrió en el período presidencial del general José Miguel Gómez (28 de enero de 1909 al 20 de mayo de 1913), Estrada Palma tuvo la Defensa Nacional con el Presupuesto de 1906 a 1907 en un presupuesto total de $ 2,984,100.00 que representaba el 13.4% del Presupuesto General del Estado, con la particularidad de que la Guardia Rural apenas contaba con unos tres mil miembros.

En el ejercicio completo de 1909 al 1910, que fué el primero del Presidente general José Miguel Gómez, se elevó su Presupuesto en total, a $ 6,161,280.00, o sea el 19.7% de los gastos generales del Estado, que eran de $ 31,070,412.00, con 8,827 plazas en el Ejército, incluyendo los de la creación del Ejército Permanente.

En los Presupuestos de 1914 al 1915 que fueron los mismos que rigieron en los ejercicios siguientes, y todos bajo el Gobierno del general Menocal, los Departamentos de Guerra y Marina sumaban en total, gastos representativos del 19.6%.

Continuó la elevación de estos Presupuestos con un porcentaje del 24.1% en el ejercicio de 1917 al 1918, en un total Presupuesto Nacional de $ 62,703,774.00.

Vino un reajuste como consecuencia de la crisis económica de 1920 y 1921 y los gastos de Guerra y Marina fueron en el Gobierno del doctor Zayas del 17.4%, en un total Presupuesto del Estado de $54,856,000.00, fluctuando del 15 al 16% en este período del doctor Zayas.

En el primer ejercicio del Presidente Machado (1925 a 1926), (20 de mayo de 1925 al 12 de agosto de 1933), con un Presupuesto total del Estado de $ 84,253,862.00, descendió el gasto de Guerra y Marina a 14.3%, comenzando a subir nuevamente estos gastos al 15.2% en el ejercicio del 27 al 28, y, especialmente, a partir del ejercicio de 1930 al 1931 con el 16.6%, al 16.8% y finalmente, en el ejercicio del 32 al 33 con unos gastos totales del Estado de $ 51,475,214.00, el de Guerra y Marina ascendió a $ 9,797,844.00 o sea el 19%, en plena crisis económica y política. En el período de menos de dos meses del Ejercicio inmediato del 1933 al 1934, más aguda aún la crisis, se reajustó el total de Presupuesto Nacional a $ 41,915,592.00, en los que representaban el 18.8% los $ 7,895,138.00 correspondiente a Guerra y Marina.

Ascendió nuevamente al 22.1% del total del Presupuesto Nacional lo correspondiente a la Defensa Nacional en el ejercicio del 34 al 35, manteniéndose ligeramente más elevado en el inmediato, hasta alcanzar el 25.2% en el de 1936 al 1937, en un Presupuesto total del Estado de $ 73,185,631.00 y con un total de 14,581 personas entre Jefes y soldados.

Haciendas municipales y provinciales

Aunque sea brevemente, debemos exponer algunos conceptos con relación a las haciendas municipales y provinciales.

El Secretario de Hacienda doctor Leopoldo Cancio en Circular de agosto 20 de 1900, dirigida a los señores Administradores de Rentas e Impuestos, dijo que la Orden 254 de 28 de junio de 1900, firmada por autorización del Gobernador General a propuesta del mencionado Secretario de Hacienda, por el comandante de Estado Mayor, estableció "la más absoluta descentralización de las cuestiones relacionadas con los impuestos cedidos a los Ayuntamientos". En efecto, por esta Orden 254 se dividieron los ingresos municipales en obligatorios y voluntarios, señalando entre los obligatorios, además del referente a la Patente Anual de venta de licores, y los de locomoción y transporte, y la licencia sobre industrias, comercio y profesiones y la de los mataderos municipales y de contraste de pesas, principalmente, la contribución rústica y urbana.

Llamaban impuestos voluntarios entre otros, a los establecidos sobre las industrias que ocasionalmente se ejercían en la vía pública, en pues-

tos fijos o en ambulancia, y los arbitrios por aprovechamiento de aguas públicas, para balnearios, licencias para construcción de edificios, juegos permitidos, espectáculos, bailes públicos, y otros. En cuanto a las fincas urbanas, los tipos de imposición sobre la renta imponible fluctuaban del 6 al 12%; y en cuanto a las fincas rústicas del 2 al 8%, según la utilización de la finca y el Municipio respectivo.

Se consignó en esta Orden 254 de 1900 que los impuestos municipales prescribieran a los dos años después de transcurrido el Año Fiscal y aparecía este precepto con relación a la última legislación: "Artículo XXVII. La Administración Central continuará con los impuestos y contribuciones que se ha reservado en las Ordenes publicadas hasta la fecha".

Para medir la presión tributaria no basta la sola consideración de los ingresos del Estado; es preciso sumar también los ingresos de los Presupuestos Municipales y Provinciales.

La Dirección de Fiscalización de las Provincias, Municipios y Organismos autónomos del Tribunal de Cuentas, ha realizado un interesante trabajo de los Presupuestos de los Gobiernos Provinciales y de los Municipales en el corriente ejercicio de 1951 a 1952, pormenorizado respecto a cada Municipio, y con expresión de la población que en 1950 tenían, y del per cápita que resulta en cada Municipio el total de los ingresos presupuestados y su respectiva población.

El procedimiento del per cápita, como único factor para derivar conclusiones en sistemas comparativos de orden económico, puede conducir a errores, aunque sea útil al apreciarlo con reservas y con otros factores. No basta con el número de habitantes, aunque también deban estimarse; es preciso atender fundamentalmente a la economía de la Nación; de la Provincia o del Municipio que se estén considerando. Así lo expresé en las páginas 28 y siguientes de *Aportaciones;* y así parece estimarlo también esa Dirección del Tribunal de Cuentas, al decir que en "Municipios de gran extensión territorial y pocos habitantes el per cápita debía ser mayor, ya que tienen mayores riquezas en muchos casos". Llama la atención que el per cápita en la Habana y en Marianao sea respectivamente de 14.35 y 11.79 y que en Holguín y Bayamo que son de los nueve Municipios cubanos con población superior a 100,000 habitantes, figuren entre los de menor per cápita. Solo 53 Municipios cubanos aparecen con un per cápita de tres o más pesos y los dos antes mencionados no llegan a $ 2.00. Estima esa Dirección de Fiscalización que los Alcaldes Municipales deben dar mayor atención al cobro de los impuestos y revisión de los líquidos imponibles para

obtener un per cápita de 6 a 7 pesos anuales como normal recaudación municipal.

Con una población calculada en números redondos en 5,000,000 de habitantes, el per cápita promedio de los ingresos presupuestados por los Municipios en el corriente ejercicio, es de $ .82. El importe total presupuestado como ingreso por los Gobiernos Provinciales y los Municipales en el corriente ejercicio de 1951 a 1952, es el siguiente:

Provincias	Importe Presupuestos Provinciales	Importe Presupuestos Municipales	Por ciento que resulta
Pinar del Río	$ 73,072.15	$ 932,242.96	7.83
La Habana	1,335,871.46	14,236,286.76	9.31
Matanzas	202,956.86	1,819,258.53	11.10
Las Villas	314,166.20	3,228,040.38	12.83
Camagüey	346,707.83	2,916,770.79	11.88
Oriente	497,122.26	3,880,102.49	12.81
	$ 2,769,898.76	$ 27,012,701.91	10.62

El doctor Juan Manuel Menocal auxilió a los Profesores Seligman y Schoup en el Informe de éstos en 1932 sobre el Sistema Tributario de Cuba, y en las páginas 401 y 402 de aquel Informe se publicó la Tabla de los ingresos y de los egresos de los Municipios de Cuba en el ejercicio de 1928 a 1929, según datos tomados en la Secretaría de Gobernación. En las tres Provincias occidentales ocupó el impuesto territorial urbano el número uno, y en las tres Provincias orientales el grupo denominado "Otros Ingresos". El impuesto territorial por todos conceptos, así como los ingenios y la contribución industrial, produjeron una total recaudación de $ 19,878,224.00, ascendiendo lo gastado por los Municipios por todos conceptos a $ 17,170,185.00.

En el ejercicio de 1929 a 1930, en una total recaudación del Estado, las Provincias y los Municipios, de $ 119,058,000.00, la del Estado representó un 82% o séase $ 97,840,000.00; la de los Municipios, en total, un 16% equivalente a $ 18,545,000.00 y los ingresos provinciales representaron solo un 2% de aquel total o sean $ 2,669,000.00.

En el corriente ejercicio de 1951 al 1952 los 126 municipios cubanos tienen un Presupuesto de ingresos en total ascendente a $ 29,137,-416.77, que si bien es una cifra superior a la de los ingresos del Estado cubano en el Ejercicio de 1902 a 1903, no es todo lo alto que debiera ser, bien se compare con la recaudación del ejercicio de 1929 a 1930, a la que solo supera aproximadamente en un 50%, y más, aun, si se

tiene en cuenta que la actual recaudación del Estado es sobre diez veces superior a la que tenía en el ejercicio de 1929 al 1930.

Las Haciendas Municipales deben ser atendidas para alcanzar una justa recaudación, más elevada que la actual, al no permitirse evasiones y para la más acertada inversión de las mismas.

Esto explica la inactividad de muchos Municipios con relación a obras y servicios públicos.

En un interesante trabajo publicado en el *Diario de la Marina* de esta capital de 11 de enero del corriente año por el señor Luis Gutiérrez Delgado, se insertó el siguiente Cuadro del Presupuesto de ingresos municipales y se explica que la más alta recaudación en los Municipios de la Habana se debe, no a que sea la capital de la República sino el centro industrial por antonomasia, por lo que es procedente las descentralización industrial para que en las comarcas productoras de materias primas se establezcan las correspondientes fábricas:

Provincias	Habitantes	Municipios	Presupuestos
Pinar del Río	398,794	15	$ 926,942.70
La Habana	1,325,930	26	17,432,087.06
Matanzas	361,079	22	1,833,933.08
Las Villas	938,581	32	3,201,867.85
Camagüey	487,701	9	1,894,424.56
Oriente	1,356,489	22	3,848,161.52
		Total	$ 29,137,416.77

Impuesto Territorial. Amillaramientos municipales

El impuesto territorial correspondía exclusivamente a los Municipios hasta la Ley de Obras Públicas de 1925 que creó un impuesto de 2% sobre las rentas amillaradas de las fincas rústicas, y urbanas que ya pagaban ese mismo impuesto territorial a los Municipios, con la sola excepción de aquellas propiedades que pagaran un impuesto municipal que excediese del 10%. Prácticamente todas las fincas rústicas quedaron sometidas a este nuevo impuesto en tanto que resultaban exceptuadas de este impuesto nacional las fincas urbanas en un 40% de los Municipios.

Los amillaramientos municipales en Cuba no tuvieron otra significación hasta 1925 que servir de base al impuesto municipal territorial, y nuestro Tribunal Supremo de Justicia antes de 1925, acertadamente, declaró, que el amillaramiento no era prueba ni de dominio ni de po-

sesión, constituyendo una simple diligencia administrativa a los efectos del pago del impuesto territorial, y después de aquel año, por esta Ley de Obras Públicas, la significación del amillaramiento simplemente se extendió, como base para este nuevo impuesto; pero el valor en venta declarado por el propietario no tuvo nunca, ni legalmente ni en la realidad, ninguna trascendencia económica ni para las entidades políticas, Estado, Provincias y Municipios, ni para los particulares, y ni aun siquiera con relación al cobro de los impuestos llamados de Derechos Reales y transmisión de bienes, ya que no eran definitivos, ni en las trasmisiones onerosas ni las gratuitas.

Por todas estas consideraciones, es recomendable que se fije un término para que puedan hacerse las rectificaciones en los amillaramientos sobre valor en venta y valor en renta, con cita desde luego del número que correspondía a cada propiedad en el amillaramiento anterior, con todo lo cual, además, desaparecerá la anormalidad que padecen muchos Municipios sobre duplicidad de amillaramiento para un mismo inmueble.

La efectividad dispuesta en leyes recientes del valor en venta constante en los amillaramientos vigentes al comenzar a regir esas leyes, es injusto, antieconómico y aun quizás inconstitucional, con perjuicio del propietario, sin justificación y en beneficio en mayor grado de terceras personas particulares, y muy remotamente, tanto que no alcanzamos a precisarlo, en favor de la Nación o del Estado.

Impuestos municipales

Como ya lo anotamos al comentar las disposiciones constitucionales de naturaleza financiera, los ingresos municipales tienen que ser compatibles con el régimen fiscal del Estado, y además de esta limitación constitucional, la Ley Orgánica de los Municipios y la Ley de Impuestos Municipales, señalan cuáles son los ingresos que para cubrir sus gastos presupuestados pueden establecerse por los Municipios como compatibles con el sistema tributario del Estado. Tuvo 19 incisos el artículo 216 de la Ley Orgánica de los Municipios, que relacionó esos impuestos, algunos de los cuales, como el inciso 4 referente a expedición de pases de tránsito suprimido por la Ley de 14 de julio de 1912, mantienen la vigencia de los preceptos de la Orden Militar 353 de fecha 9 de septiembre de 1900. Estos impuestos se refieren a la renta de las propiedades urbanas y rústicas, ejercicio de industria, comercio, profesiones, artes y oficios, flota y navegación, ya en servicio interior o de cabotaje, y otros, inclusive el de cementerios, espectáculos y bailes públicos, juegos permitidos y apuestas autorizadas, pero de todos éstos 18 ó 19 tipos

de impuestos, el territorial sobre fincas urbanas y rústicas, proporciona a los Municipios, aproximadamente, la mitad de todos sus ingresos, a pesar de las medidas legislativas acordadas con posterioridad al 19 de mayo de 1908, fecha en que se dictó el Decreto 568 que dispone la vigencia de la Ley Orgánica de los Municipios a partir del 1º de octubre de 1908.

La Hacienda pública cubana no puede ser considerada con independencia de las haciendas provinciales y municipales ya que, aunque respondiendo a hechos pasados y quizás sin una completa justificación al presente, existe una transferencia o traspaso de fondos entre los Municipios, Provincias y el Estado, a cuyo traspaso, como con razón ha dicho en su Informe la Foreign Policy Association "se le considera como una de las permanentes características de la Hacienda pública cubana, a pesar de que complica la totalidad de los Departamentos oficiales y aumenta las oportunidades para el empleo indebido de los fondos públicos". Entre esos traspasos o transferencias que han regido durante tantos años en Cuba, están el llamado "Contingente Sanitario" que ha sido el 10% que de sus ingresos pagan los Municipios al Gobierno Nacional en compensación al servicio sanitario, el referente al sostenimiento de la Comisión del Servicio Civil, el de Becas, y el referente al Fondo Especial de Obras Públicas según la Ley de 19 de julio de 1925. Se ha recomendado, con razón, que se fijen ingresos independientes para cada entidad política.

Capítulo VI

SISTEMA TRIBUTARIO

La División Fiscal del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas, recomienda que para la debida consideración de los ingresos públicos, tanto en sus aplicaciones propiamente administrativas de gastos como en su estudio de efectos económicos, se tengan en cuenta tres tipos de distinciones: el primero, entre ingresos tributarios y no tributarios; el segundo, por los conceptos de impuestos directos e indirectos; y el tercero, atendiendo a que proceden de la Cuenta de la renta privada, o de la Cuenta del capital privado. En Cuba los ingresos no tributarios, apenas son los que producen los bienes del Estado, y con una intepretación liberal y amplia, los Royalties de la Ley 7 de 5 de abril de 1943, estimados en un cuarto de millón de pesos anuales, las de minas, de menor productividad aun, salinas, arenales, aprovechamientos forestales, y en cierta forma los de algunos fondos especiales, pues, prácticamente, no tenemos empresas públicas y monopolios oficiales con apreciable significación económica.

Incluyen entre los directos a los de la renta personal, los de la renta de sociedades anónimas, los que afectan a las utilidades, etc., y a los impuestos sobre Sucesiones; y como indirectos los "que se imponen como un costo sobre el producto de la venta de los bienes y servicios que graven, entre ellos, los de Aduanas, consumo, ventas y mercaderías en general". Recogen el concepto, que ya explicamos en el libro *Aportaciones,* sobre las dudas que se presentan con motivo de esta clasificación de impuestos, y se dice que si las distintas partidas de los impuestos se desglosaran debidamente, no tendría significación práctica esta clasificación, pues el estadígrafo de la renta nacional tendría en las partidas así presentadas los elementos necesarios para su trabajo.

La antigua Sociedad de las Naciones, anterior a la Segunda Guerra Mundial, abandonó esa clasificación de los impuestos en directos e indirectos, por esa confusión que lleva a los Estados a distintas clasificaciones de un mismo impuesto.

Para explicar, sin embargo, la importancia de esta clasificación, la Oficina Técnica de las Naciones Unidas ha expresado esta tesis: "la diferencia entre la renta nacional calculada a los precios de mercado, y la renta nacional calculada al costo de facturas, representa en realidad el volumen de los impuestos indirectos".

Con motivo del tercer criterio de distinción entre impuestos por cuenta de la renta privada o del capital privado, explica que en Dinamarca se incluyen entre esos últimos los impuestos sobre sucesiones, de cuya productividad, quiero repetirlo, debería llevarse en nuestro Ministerio de Hacienda una Contabilidad particular, pormenorizada, cuyo asunto recomendé como Secretario de Hacienda en 1936, inclusive como un estudio para fijar la ascendencia de la riqueza nacional mediante fórmulas estadísticas que en aquella oportunidad expliqué en mi informe.

Recaudaciones

Las recaudaciones públicas responden en primer término, al estado económico de la Nación, en cuyo concepto general, el de la economía de la Nación, actúan según repetidamente hemos expuesto, como cuatro factores independientes, el económico, el monetario, el político y el psicológico. La influencia de los dos primeros en las economías de la Nación y del Estado, hemos podido comprobarlas en el problema azucarero, con la contracción debida y ser mayor la producción que la demanda, y el subconsumo por parte de naciones con moneda relativamente depreciada con relación a la nuestra, en cuanto a la venta, y en lo referente a la producción por la competencia de los países de moneda depreciada, y de jornales más bajos. Los factores político y psicológico tienen también entre nosotros influencia decisiva para elevar o reducir las recaudaciones. La mala administración, más mala aún cuando es deshonesta, desvía la riqueza para que en vez de nutrir los ingresos públicos favorezca los intereses de los funcionarios venales y de los contribuyentes que con ellos se entiendan y por encima de toda posible inteligencia entre funcionarios y contribuyentes, estos últimos, al contemplar en el factor político la indebida aplicación de los fondos públicos, en las más variadas formas de malversación, encuentran excusa, y en cierta forma excitación, para evadir el impuesto, evasión que ha sido fenómeno natural en todas las sociedades y que lo será mientras no se alcance la educación cívica del ciudadano con la conciencia de su deber de contribuir a los gastos públicos y la buena actuación política del gobernante para que el producto de los impuestos responda en la realidad a la satisfacción de las necesidades públicas, concepto muchas

veces teórico contenido en todas las Constituciones políticas contemporáneas.

Aunque no con relación a los ingresos públicos en general, hizo Martí la observación no obstante con referencia específica, a los Aranceles, en forma que permite atribuirle la opinión, que compartimos, de que el impuesto excesivo, y realmente injusto y que no corresponda a la educación y al sentimiento colectivos, es generalmente burlado. Las palabras de Martí son las siguientes: "Cuando los aranceles son injustos, o rencorosa la ley fronteriza, el contrabando es el derecho de insurrección. En el contrabandista se ve el valiente, que se arriesga; el astuto, que engaña al poderoso; al rebelde, en quien los demás se ven y admiran. El contrabando viene a ser amado y defendido como la verdadera justicia".

Los altibajos de las recaudaciones públicas son concordantes, como es natural, con los de nuestra economía, y descansando ésta, principalmente, en el volumen del comercio exterior, que, a su vez, se fundamenta en el precio y en el volumen de nuestras exportaciones de azúcar, el gráfico de nuestras exportaciones en los cincuenta años transcurridos desde la constitución de la República independiente, es bastante similar al gráfico de las recaudaciones públicas en igual período.

En estos cincuenta años hemos tenido tres característicos trazos en el gráfico de nuestro comercio exterior y de las recaudaciones públicas. El primero, de ascenso, desde 1902 hasta 1920, iniciado con una exportación en 1902, en números redondos, de 60 millones de pesos, con circunstanciales declives, como los de nuestra primera guerra civil, para continuar en ascenso, como característica de todo este trazo, hasta el año 1920, en el que nuestras exportaciones en números redondos fueron de $ 794,000,000.00, comenzando desde fines de ese año 1920 hasta 1933 el trazo descendente, para llegar en 1933 a la exportación anual de $ 42,000,000.00, que ha sido la más baja de la República en los últimos cincuenta años, para iniciar la nueva línea ascendente, o de alza, que como todos los movimientos económicos de alza o de baja ha tenido sus circunstanciales momentos de depresión, que dentro de la misma etapa general fueron vencidos, hasta llegar al volumen de las exportaciones de 1947 a 1951, casi semejantes aunque muy ligeramente inferiores, a la máxima de 1920, pero más convenientes las actuales a la economía nacional, por el mayor tiempo en la continuidad del alza y porque su volumen fué alcanzado con precios inferiores de nuestro azúcar a los que obtuvo en 1920.

Las recaudaciones públicas han tenido en estos últimos cincuenta años esos mismos dos trazos ascendentes y el de baja antes explicados,

Fulgencio Batista

FULGENCIO BATISTA. Caudillo del movimiento septembrista, Jefe del Ejército Constitucional, animador de un vasto plan de reformas (el Plan Trienal), el mayor general Fulgencio Batista y Zaldívar ocupó la Presidencia de la República de 1940 a 1944, después de un septenio de sostenida y decisiva influencia en los destinos nacionales. El general Batista logró mantener una fecunda armonía entre los Poderes del Estado y propició el desarrollo de un programa de gobierno constructivo y progresista, a pesar de los graves inconvenientes y de las estrecheces económicas del momento. El vasto plan de edificaciones que había dado tono y significación a los empeños de Batista desde la Jefatura del Ejército, recibió nuevo y vigoroso impulso y alcanzó felices y provechosas realizaciones: hospitales, centros de enseñanza, puentes, caminos... El general Batista presidió unas elecciones honradísimas, en las que resultó vencedor su tradicional adversario político, el doctor Grau San Martín, a quien hizo entrega del poder el día 10 de octubre de 1944. El gesto imparcial de Batista tuvo tanta repercusión en nuestra América que, cuando al abandonar la Presidencia, visitó distintos países del Continente, fué en todos ellos recibido y agasajado con fervorosas y espontáneas demostraciones populares.

Retrato al óleo del joven maestro cubano Félix Fernández de Cossío, que se conserva en el Salón de Actos de la Sociedad Económica de Amigos del País, de esta ciudad.

encontrándonos, aun, en la cima de los ingresos públicos, debiendo advertirse que éstos han sido notablemente mayores que los de 1920, constituyendo un record de alza los de 1951 con relación a los de cualquier año del medio siglo transcurrido.

Desde 1902, en todas nuestras crisis políticas, se ha producido la baja en las recaudaciones fiscales, como resistencia, en función de protesta, por los contribuyentes, y para combatir al Gobierno, y como consecuencia de la mala administración, a veces deshonesta, sin contar con el factor mediato por contracción en la economía nacional.

Patrimonio fiscal

En Cuba no constituímos, desgraciadamente, una excepción al movimiento que, según el profesor Gay, se viene observando en el mundo entero sobre una reducción continuada del patrimonio fiscal en cuanto a fincas rústicas, a pesar de que la doctrina defiende la conservación del clásico patrimonio fiscal de tierras y bosques. Gay discurre ampliamente sobre la conveniencia de la propiedad pública y su fomento, y dice que no debe confundirse la propiedad pública con la socialización.

Al estudiar Gay lo que más que socialización debía denominarse estatificación —la realización por el Estado de parte de la actividad económica que venía realizando la iniciativa privada—, dice que no pueden establecerse conclusiones definitivas respecto a este particular, porque en estas cuestiones es fundamental el material humano, por cuya razón el mismo plan puede tener éxitos felices en un país y fracasos en otros. Al igual que en Cuba, se han manifestado estos fracasos en otras naciones de América y en algunos de los mismos cultos y viejos países europeos, con perjuicio para la Hacienda pública.

En mi *Informe* como Secretario de Hacienda en 1936, al estudiar en las páginas 19 y siguientes los bienes constitutivos del patrimonio del Estado, referí que sin que los antecedentes hubieran sido debidamente con exclusión de la Ciénaga de Zapata, islas, cayos, y realengos cuya superficie esté indeterminada, se calculaban en 47,033 caballerías, las pertenecientes al Estado, de las que, en números redondos, 45,000 radicaban en la provincia de Oriente. No se han terminado los trabajos para precisar estas pertenencias, siendo un asunto del que se ocupa, también, el Tribunal de Cuentas.

Régimen tributario

Hace treinta años expresé en la Cámara de Representantes estas palabras, que repetí en 1936 como Secretario de Hacienda, y que no obstante los notables progresos que hemos alcanzado en la técnica fi-

nanciera, y en la legislación fiscal, todavía conservan sentido de oportunidad: "el régimen fiscal de Cuba tiene dos señaladas características: la variedad de los impuestos constantes en una legislación dispersa y la falta de doctrina u orientación científica y justa, por haber sido acordados en medidas especiales, y separadas sin coordinación, produciendo una desigual presión tributaria".

Hasta 1933 la contabilidad de los impuestos se llevó en Cuba en tres grupos: el primero, para anotar los ingresos de Fondos Especiales o séase la productividad de los impuestos asignados a determinados fines; el segundo comprendía los impuestos del Fondo Especial de Obras Públicas, creado por la Ley de 15 de julio de 1925, que dos lustros después dejaron de ingresarse en ese Fondo Especial para consignarlos en el que era tercer grupo, el de mayores recaudaciones, denominado "Rentas del Presupuesto".

Hasta 1940 la productividad de los impuestos directos no pasó de un 15%.

Entre otros motivos, que son varios, no soy partidario en Cuba de la nacionalización de ciertos servicios y del Estado-empresa, por las deficiencias de la Administración; pero sí creo, firmemente, que se debe desarrollar una campaña pública activa reclamando que la Administración tenga un sentido de empresa para la productividad de sus diversas fuentes de ingresos, impuestos y bienes patrimoniales del Estado, en cuanto a los primeros, en concepto amplio que comprende a las Aduanas, para actuar con el sentimiento de socio del productor-contribuyente, y en todos, con esa contemplación de la rentabilidad que es característico de la empresa privada. Y si los ingresos del Estado se ordenan en impuestos en general, con inclusión por tanto de los de Aduanas, en productos de los bienes patrimoniales del Estado, y en el extraordinario de los Empréstitos, en estos últimos también debe tenerse ese sentido de empresa para la rentabilidad. Nos incorporaremos así al movimiento que parece iniciar un nuevo período en la Hacienda pública.

El primer estudio técnico que se hizo de la productividad de nuestro régimen fiscal, fué el realizado a solicitud del Gobierno cubano, por los Profesores norteamericanos Edwin Seligman y Carl Schoup a fines de 1931 y primeros días de 1932. Sus recomendaciones tenían como objeto hacer frente a la característica emergencia de aquellos días obteniendo los mismos ingresos que en épocas normales, "mediante un sistema basado en mucho mayor grado sobre la tributación directa y en menor grado sobre la indirecta", y, agregaron, que aun frente a esas características circunstancias, "no deben crearse nuevos impuestos, sino

más bien deben aumentarse las tasas de los impuestos que ya regían en épocas normales".

El sistema fiscal de Cuba, de acuerdo con este informe, (páginas 19 y 21), descansaría en derechos arancelarios, en el impuesto inmobiliario a base del valor en renta, que modificaban, nacionalizándolo, correspondiendo un 10% de la renta al Estado y un 5% como máximo a los Municipios, con abolición de las cuotas que éstos y las provincias abonan al Estado; en un impuesto sobre la renta individual a base de la indiciaria y no de la directa y real, en proporción al importe del alquiler de la vivienda, por no creer adaptable al medio cubano el impuesto a la renta en la forma no indiciaria; en el impuesto sobre utilidades líquidas de las sociedades, haciéndolo extensivo a las sociedades colectivas y para aumentar el tipo al 10%; y en otros impuestos, como el que grava las herencias, conservando el sistema progresivo y modificando las tarifas, y los del llamado Empréstito Speyer, con el propósito de reducir o derogar el impuesto, ascendente entonces al uno y medio por ciento, sobre la venta bruta y la mayoría de los llamados impuestos de derechos reales y la Lotería; la derogación de la Ley de Emergencia Económica de 1931, salvo algunas excepciones; la reducción de los derechos arancelarios sobre productos alimenticios al nivel vigente en el ejercicio de 1929 al 1930; reducción del décimo de un uno por ciento del impuesto de transmisión de bienes a título oneroso.

Los municipios se manifestaron contrarios a la nacionalización del impuesto territorial, que en el precedente año había producido en toda la República $7,600,000.00 en cuanto a fincas urbanas y $3,400,000.00 sobre fincas rústicas.

El impuesto indiciario sobre la renta, estudiado por el profesor alemán von Ehoberg, en el grupo de los llamados impuestos directos sobre el gasto, autoriza según este autor, una injusta distribución de la carga pública, por la diferencia entre los núcleos de población urbana y rurales, y porque las menos acomodadas invierten en el gasto de la vivienda un tanto por ciento más alto del total de sus ingresos que las clases más ricas.

En Cuba no se contaba con una estadística para fijar la relación entre las entradas y el costo de la vivienda, representando este último en los Estados Unidos según dichos Profesores, de un 15 a un 25% del total de sus entradas.

El impuesto indiciario ha existido en el Derecho Comparado cuando la educación, el ambiente, como ocurrió en Cuba en un principio, no aconsejaban el establecimiento de un impuesto "sobre la renta, inquisitivo que requiere el conocimiento exacto de las entradas de cada in-

dividuo", pero con clara visión anunciaron estos Profesores Seligman y Schoup en 1932 que tal vez sería posible en el futuro hacer el experimento de un impuesto sobre la renta.

Francia tuvo el impuesto indiciario sobre la renta de la vivienda, que se abolió al establecerse el impuesto general sobre la renta. Y entre nosotros, la Administración, bien por falta de personal o bien por un inteligente sentido de tolerancia, viene logrando en este impuesto a la renta, desde su establecimiento por el Acuerdo-Ley No. uno de 31 de diciembre de 1941, la educación y el hábito fiscal necesarios, permitiendo así el aumento cada año de los contribuyentes, que lo evadieron totalmente en los primeros períodos. Sin estos procedimientos que seguramente deberían observarse aun durante cuatro o cinco años más, no se habría reformado, como lo estamos logrando totalmente, ese ambiente psicológico, ese medio cubano, al que se refirieron aquellos Profesores, al no recomendar el impuesto a la renta, que ya apoyó uno de ellos, Schoup, en el Informe que con el otro Profesor Magill escribió, a solicitud del Gobierno, en 1939, diciendo que se debía intentar el experimento de "un impuesto sobre la renta de un radio sumamente limitado" a razón a que "no sería prudente todavía en Cuba intentar establecer un impuesto personal sobre la renta, del alcance y complejidad de los que están en vigor, por ejemplo, en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia.

Con presentación de cifras, resumen su libro Magill y Schoup, diciendo, con razón, en 1939, que "la carga tributaria pesa intensamente sobre los consumidores de los artículos de primera necesidad y con menor intensidad, o en modo alguno, sobre las rentas o riquezas acumuladas". El juicio es exacto. En ingresos, calculados en aquellos años, en números redondos, en 72 millones, el grupo de impuestos de Aduana y el de los de la venta con inclusión de cigarros, licores, gasolina y semejantes, daban un total de 63 millones. Los restantes nueve millones procedían, principalmente, de unos 3½ millones de impuestos de utilidades y rentas y un millón del impuesto territorial.

Además de esta observación sobre proceder los ingresos principalmente de impuestos indirectos, se refirieron a la duplicidad de impuestos de una misma categoría, por ejemplo, aranceles, facturas consulares, mejoras de puertos, tonelaje, etc., lo que reclama una refundición o consolidación; combatieron el sistema de Fondos Especiales; y el de impuestos para empréstitos y no sobre el crédito general de la República. En estas cuatro observaciones sobre el sistema tributario incluyen la falta de codificación fiscal, que les permite sospechar que no recibieron la totalidad de la legislación.

Los 17 conceptos de impuestos de importación, con su recaudación, según estadísticas oficiales, puede verse en la página 31 del Informe de los señores Magill y Schoup.

Todavía en el año 1926 los impuestos directos solo ascendían en Estados Unidos, en España, Gran Bretaña y Francia, respectivamente, y en números redondos, al 48, al 36, al 52 y al 26½; y en cuanto a los impuestos indirectos, solamente las Aduanas daban, respectivamente, en estos países, el 14, el 20, el 13 y el 5½.

Como era en 1930

El ex-Secretario de Hacienda doctor Santiago Gutiérrez de Celis publicó en la edición del *Diario de la Marina* del día 27 de octubre de 1930, una relación pormenorizada de los impuestos entonces vigentes en Cuba, divididos en la contabilidad oficial en tres grupos: el primero, sobre ingresos para atenciones del Presupuesto, que comprende las rentas de Aduanas, derechos de mejoras de puertos, rentas consulares, rentas de comunicaciones, lotería nacional e impuestos del Empréstito; el segundo grupo, llamado Fondo Especial de Obras Públicas, comprende los impuestos creados por la Ley de 15 de julio de 1925, modificada por la de 24 de julio de 1928: de consumo sobre la gasolina, recargos sobre derechos de importación de algunos productos; sobre dinero o su equivalente que salga del territorio nacional; el ½% sobre la venta y entrada bruta; multas y penalidades; sobre la renta o producto de inmuebles o derechos reales; sobre el exceso en la recaudación del impuesto territorial municipal; los reintegros por expropiaciones en la Habana y sobre transporte terrestre; y el tercero, se integra por los Fondos Especiales: Retiro Ferroviario; la Comisión del Servicio Civil establecida por el Decreto 45 de 10 de enero de 1909; Fondo Nacional de Regadío; fomento y desarrollo agrícola autorizados por la Ley de 24 de julio de 1928 y otros más hasta el número de 29.

Rentas de Aduanas: Derechos de importación

Los aranceles de aduanas, puestos en vigor por el Decreto 1129 de 19 de octubre de 1927 al amparo de la Ley de 9 de febrero de 1926, que han sido objeto de múltiples modificaciones.

Derecho de tonelaje

Las Ordenanzas de Aduanas contenidas en la Orden 173 de 8 de julio de 1901, trataron de los derechos de tonelaje y de los impuestos de mejoras de puertos, que constituída la República fueron modificados primeramente por las leyes de 20 de febrero y 14 de noviembre de 1911 y posteriormente por la de 24 de julio de 1917.

Inspección y reconocimiento de buques

Se establecieron en la primera Ley de presupuestos de la República independiente en el año 1904, modificada por Decreto de 18 de marzo de 1908.

Derechos y mejoras de puertos

Establecidos por la Ley de 20 de febrero de 1911, citada al tratar de los derechos de tonelaje, se modificó, como ya dijimos, por la de 14 de noviembre del mismo año.

Rentas Consulares

En 14 de febrero de 1903 se estableció la primera Ley Arancelaria Consular, que fué modificada por el Decreto 1076 de 11 de noviembre de 1908 del segundo Gobierno Interventor, modificado a su vez por leyes de 1911, 1917 y 1921.

Rentas de Comunicaciones

Fueron fijadas por el primer Gobierno Interventor en su primer año, por la Orden 115 de 21 de julio de 1899, y como su nombre lo indica, comprenden los sellos de correo, las tasas telegráficas, y demás servicios semejantes.

Rentas Terrestres

En 1930 consistían únicamente en la contribución a Bancos y Sociedades, que tuvo como Ley Básica la Orden 463 de 13 de noviembre de 1900 extensiva a las Sociedades dedicadas a la explotación del Seguro por la Ley de 14 de junio de 1923, y a todas las Sociedades Anónimas, según la Ley de 27 de enero de 1927.

En segundo lugar, en el grupo de rentas terrestres, figuraba el impuesto de Derechos Reales y transmisión de bienes del Reglamento Provisional de 1892; en tercer lugar el impuesto del Timbre Nacional creado por la Ley de 31 de julio de 1917; el impuesto sobre el azúcar de la Ley de 31 de julio de 1917; el impuesto sobre utilidades de minas de la Ley de 14 de julio de 1923; y la venta de inmuebles pertenecientes al Estado. Aunque a nuestro juicio no era necesaria la precitada disposición, sobre bienes patrimoniales, el artículo 18 de la Ley de Presupuestos de 1906 a 1907, expresó que para su venta era necesaria la autorización del Congreso, disposición a la que se ha dado sentido de permanencia, no obstante el término anual de los Presupuestos.

Respecto a la recaudación y réditos de Censos del Estado, además de los preceptos del Derecho Privado, se han acordado la Orden 180 de 1900, la Ley de 25 de julio de 1903, la Ley de 16 de julio de 1906, el Decreto 754 de 13 de julio de 1908 y la Ley de 29 de julio de 1910.

El arrendamiento de fincas fué objeto del Decreto 532 de 12 de marzo de 1934.

Los aprovechamientos forestales han tenido su culminación legislativa en el Decreto-Ley 681 de 21 de marzo de 1936 y su complementario el 670 publicado en la *Gaceta Oficial* de los días 23 y 27 de dichos mes y año; además se habían acordado anteriormente las Ordenanzas de Montes, de 21 de abril de 1876 y la Ley de 3 de mayo de 1926 elevando a la condición de Leyes a los Decretos 318, 753, 777 y 1923, y 179 de 1924.

Concesiones mineras

El antecedente se ha tenido en el Real Decreto de 13 de octubre de 1863.

Poca importancia le dieron los Poderes del Estado a la riqueza minera.

El Reglamento Orgánico para la Minería cubana está contenido en el Decreto 1076 de 28 de septiembre de 1948, que derogó distintos Decretos y Reales Ordenes de la época colonial, y otras disposiciones del primer Gobierno Interventor y del Poder Ejecutivo de la República, cuyo Reglamento fué objeto de distintas modificaciones, entre ellas, por el Decreto 355 de 18 de marzo de 1921 sobre el impuesto superficial.

Como lo consigné, en la compilación de la Legislación Fiscal hecha por la Dirección General de Rentas e Impuestos en el Capítulo de Impuestos Diversos, aparece como Ley Básica del impuesto sobre minas la de 31 de julio de 1917, que ha sido modificada por las leyes de julio 1º de 1920, de julio 14 de 1923 y de mayo 15 de 1924, y este impuesto o canon se paga a razón de 20 centavos por cada hectárea de terreno concedido, esté o no en explotación.

Se hizo crítica sobre no exigirse el inicio de las exploraciones ni la explotación, por lo que algunas personas tienen denunciado cientos de hectáreas que no explotan.

Marcas y Patentes

El Real Decreto de 21 de agosto de 1884 atendió a la recaudación por las Marcas y la Orden Militar 196 de 19 de 1899 las Patentes.

Los derechos sobre marcas de ganado de los que trataron las Ordenes 208 de 30 de septiembre de 1901 y 105 de 15 de abril de 1902,

los de matrículas en Centros Docentes y las licencias de armas, han constituído y constituyen, aunque en muy pequeño volumen, ingresos del Estado.

Impuesto de la Ley de Obras Públicas de 1925 sobre el dinero o su equivalente que salga del territorio nacional

Fué criticado en el caso de representar el precio de efectos comprados para el fomento de la agricultura o de la industria nacionales, concepto que no debió equipararse con las figuras típicas del absentismo.

Ingresos del Estado

La mejor síntesis que podemos exponer de los ingresos del Estado, es la que nos ofrece el detalle del Presupuesto del año fiscal en curso. La recaudación va a ser, ya lo hemos dicho, notablemente superior a lo presupuestado, alcanzando en total, quizás, muy cerca de 325 millones de pesos. El cuadro del resumen permite apreciar la naturaleza de los ingresos y la importancia de cada uno en relación con los demás y con el total.

El detalle de los diez Capítulos es una síntesis fácil y práctica del Derecho Fiscal, que nos permite comparar el sistema financiero de hoy, con el que ha tenido la República independiente, al constituirse en 1902 y en los cincuenta años transcurridos:

Resumen de ingresos del Presupuesto Ordinario	$ 281,546,841.00
De estos $ 281,546,841.00, por la ficción del mal llamado Presupuesto Extraordinario, se han transferido $ 179,200,162.26, pero en concepto de impuestos extraordinarios se hacen figurar como ingresos en el llamado Presupuesto Ordinario	18,266,000.00
Suman los ingresos totales de ambos Presupuestos	$ 299,812,841.00

El resumen de los ingresos del Presupuesto Ordinario es el siguiente:

Rentas de Aduanas	$ 64,332,520.00
Derechos y mejoras de puertos	2,600,000.00
Rentas Consulares	12,000,000.00
Rentas de Comunicaciones	5,175,000.00
Rentas Terrestres	149,010,000.00
Impuestos de Empréstitos	3,598,721.00
Ingresos de la Lotería Nacional	3,000,000.00
Ingresos del Fondo Especial de Obras Públicas	33,525,000.00
Ingresos de otros Fondos Especiales	6,710,000.00
Misceláneas	1,595,600.00
Total	$ 281,546,841.00

El resumen de los ingresos del Presupuesto Extraordinario, es el siguiente:

Impuesto Suntuario	$	180,000.00
Azúcar de consumo ($ 0.0044 por Lib.)		2,000,000.00
Impuesto sobre la Renta, Contribuyentes directos		5,500,000.00
Impuesto sobre la Renta, Retentores		2,200,000.00
Impuesto sobre Utilidades de Fabricantes de Licores		840,000.00
Exportación de dinero o su equivalente ¾%		5,250,000.00
Autos particulares		320,000.00
Mieles finales		750,000.00
Siropes y Mieles (0.45 por galón)		24,000.00
Derivados del Petróleo		1,200,000.00
Multas y Penalidades		2,000.00
Total	$	18,266,000.00

Obsérvese que no hay diferencia entre los impuestos llamados Extraordinarios y los que nutren el Presupuesto Ordinario. Es más, nótese hasta su similitud, en las dos partidas del impuesto sobre la Renta, en ambos Presupuestos.

El detalle de los ingresos, en los diez Capítulos independientes de su relación, en los Presupuestos vigentes, es el siguiente:

CAPÍTULO 1

Rentas de Aduanas

Derechos de Importación	$ 64,000,000.00	
Ley de 31 de julio de 1917 y Decreto 1529 de 19 de octubre de 1927.		
Derecho de Tonelaje	210,000.00	
Art. 176 de las Ordenanzas de Aduanas, de 22 de junio de 1901 y Ley de 24 de julio de 1917.		
Derechos de ocupación de muelles y almacenes	7,200.00	
Art. 184 Ordenanzas de Aduanas de 22 de junio de 1901 y Ley de 24 de julio de 1917.		
Derechos de pasajeros	600.00	
Reglamento de Inmigración, Orden 155 de 15 de mayo de 1902.		
Derechos de Certificados	3,600.00	
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Art. 493 de 28 de enero de 1909 y Ley de 29 de enero de 1931.		
Derechos de inspección y reconocimiento de buques	15,000.00	
Capítulo II, Reglamento Capitanía del Puerto de 1° de mayo de 1900 y Circular 23 de 19 de marzo de 1921.		
Derechos de inspección y reconocimiento de ganado	120.00	
Orden Militar 340 de 31 de octubre de 1899.		
Derechos de practicaje	24,000.00	
Decreto 510 de 18 de marzo de 1922 y Decreto 2909 de 1914.		
Multas y Decomisos (Ordenanzas de Aduanas)	36,000.00	
Misceláneas	36,000.00	
Juramentos, cabotaje, atraques, empleados tráfico bahía, acarreo, trasbordos, remates, penalidades por fraude, multas por infracciones, etc.		
		64,332,520.00

CAPÍTULO 2

Derechos y mejoras de puertos

Derechos y mejoras de puertos	$ 2,600,000.00	
Ley de 9 de febrero de 1938 y Ley 5 de 2 de mayo de 1942.		
		2,600,000.00

CAPÍTULO 3

Rentas Consulares

Rentas Consulares	$ 12,000,000.00	
Ley de 9 de julio de 1931 y Ley de 29 de enero de 1931.		
		12,000,000.00

CAPÍTULO 4

Rentas de Comunicaciones

Especies timbradas	$ 3,300,000.00	
Máquinas franqueadoras	240,000.00	
Tasas telegráficas	1,200,000.00	
Radiogramas y cables	12,000.00	
Utilidades de giros postales	300,000.00	
Alquileres de apartados	96,000.00	
Caja Postal de Ahorros	24,000.00	
Misceláneas	3,000.00	
		5,175,000.00

CAPÍTULO 5

Rentas Terrestres

Intereses y dividendos	$ 3,000,000.00	
Ley de 29 de enero de 1931 y Ley 7 de 5 de abril de 1943.		
Royalties	250,000.00	
Ley 7 de 5 de abril de 1943.		
Utilidades de comerciantes e industriales	4,000,000.00	
Ley de 29 de enero de 1931 y Ley 7 de 5 de abril de 1943.		
Utilidades de Sociedades anónimas	20,000,000.00	
Ley de 29 de enero de 1931 y Ley 7 de 5 de abril de 1943.		
Utilidades de Bancos y Banqueros	1,200,000.00	
Ley de 29 de enero de 1931 y Ley 7 de 5 de abril de 1943.		
Utilidades de Ingenios	15,000,000.00	
Ley de 29 de enero de 1931 y Ley 7 de 5 de abril de 1943.		

Utilidades de empresas mineras	600,000.00
Ley de 29 de enero de 1931 y Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Utilidades de ferrocarriles	1,000,000.00
Ley de 29 de enero de 1931 y Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Utilidades de empresas nacionales de navegación	15,000.00
Ley de 29 de enero de 1931.	
Utilidades de fabricantes de licores, etc.	360,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Capital	6,500,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Acciones al portador	500,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Exceso de Utilidades	2,000,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Fletes y pasajes de empresas extranjeras, de Navegación	1,500,000.00
Ley de 6 de julio de 1928.	
Ventas a plazos	800,000.00
Ley de 6 de julio de 1928 y Ley de 31 de julio de 1932	
Primas de Compañías de seguros	1,800,000.00
Orden 463 de 1900, Ley de 31 de julio de 1917 y Ley de 23 de junio de 1938.	
Timbre Nacional, Venta de sellos	13,000.000.00
Decreto-Ley 250 de 1935 y Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Timbre Nacional, Máquinas de timbrar	240,000.00
Decreto-Ley 250 de 1935.	
Timbre Nacional, Relaciones Juradas	124,000.00
Decreto-Ley 250 de 1935.	
Timbre Nacional, Recargos y multas	24,000.00
Decreto-Ley 250 de 1935.	
Exportaciones de cueros	48,000.00
Ley de 31 de julio de 1917, y Ley de 22 de enero de 1932.	
Exportaciones de explosivos	12,000.00
Ley de 31 de julio de 1917.	
Plantas radiotelefónicas	12,000.00
Ley de 29 de enero de 1931.	
Sellos de tabacos y cigarros	6,400,000.00
Ley de 29 de enero de 1931, Ley de 22 de enero de 1932, Ley de 29 de junio de 1933 y Decreto-Ley 445 de 1934 (deducido 20% Ley 13 de 1950).	

Sellos de licores	4,000,000.00
Decreto-Ley 564 de 1936 (deducido 20% Ley 13 de 1950).	
Conciertos de cervezas	1,100,000.00
Decreto-Ley 564 de 1936 (deducido 20% Ley 13 de 1950).	
Conciertos de aguas y refrescos artificiales	1,100,000.00
Ley de 29 de enero de 1932 (deducido 20% Ley 13 de 1950).	
Sellos de naipes	500.00
Ley de 27 de febrero de 1903 (deducido 20% Ley 13 de 1950).	
Consumo de azúcar	2,700,000.00
Decreto-Ley 660 de 1936 y Ley de 23 de junio de 1938.	
Consumo de sal	620,000.00
Ley de 29 de julio de 1932 y Ley de 23 de junio de 1938.	
Consumo de cemento	1,100,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Consumo de gasolina ($ 0.02 Galón)	620,000.00
Ley de 22 de enero de 1932.	
Petróleo, sus derivados y carbón mineral	120,000.00
Ley de 29 de enero de 1931.	
Compra-venta y entrada bruta	44,352,000.00
Decreto 643 de 1946 (parte proporcional 76.364%).	
Acuerdo-Ley No. 2 de 1941	96,000.00
Acuerdo-Ley No. 2 de 1941.	
Espectáculos	24,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Suntuario	180,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Derechos reales y trasmisión de bienes	6,220,000.00
Ley de 29 de enero de 1931.	
Impuesto sobre la Renta, contribuyentes directos	5,500,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943 (deducido por parte proporcional, Ley 13 de 1950).	
Impuesto sobre la renta, Retentores	2,200,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Riqueza Cubana en el extranjero	780,000.00
Ley 7 de 5 de abril de 1943.	
Liquidaciones de impuestos derogados	500.00
Multas	12,000.00
	149,010,000.00

CAPÍTULO 6

Impuesto de Empréstitos

Remanente de ingresos. Ley 12 de 1948	$ 3,598,721.00	
Remanente de los ingresos autorizados por la Ley 28 de 8 de septiembre de 1941, para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 1 de 9 de julio ds 1948 y Ley 12 de 23 de diciembre de 1948.		
		3,598,721.00

CAPÍTULO 7

Ingresos de la Lotería Nacional

Tesoro Nacional	$ 1,800,000.00	
Ley de Lotería.		
Consejo Nacional de Tuberculosis	400,000.00	
Decreto-Ley 706 de 30 de marzo de 1936.		
Dirección General de la Enseñanza Politécnica	440,000.00	
Decreto-Ley 707 de 30 de marzo de 1936.		
Corporación Nacional de Asistencia Pública	60,000.00	
Decreto-Ley 708 de 30 de marzo de 1936.		
Consejo Corporativo de Sanidad y Beneficencia	140,000.00	
Ley de 28 de agosto de 1936.		
Patronato Profilaxis de la Lepra, Sífilis y E. Cutáneas	100,000.00	
Ley de 1º de septiembre de 1938.		
Consejo Corporativo de Sanidad y Beneficencia (1% Premios)	60,000.00	
Ley de 28 de agosto de 1936.		
		3,000,000.00

CAPÍTULO 8

Ingresos del Fondo Especial de Obras Públicas

(Ley de 15 de julio de 1925 y Ley 7 de 5 de abril de 1943)

Consumo de gasolina ($ 0.11 por galón)	$ 12,600,000.00	
Recargos sobre derechos importación	2,200,000.00	
Exportación de dinero o su equivalente (1¼%) ...	8,750,000.00	
Exceso de recaudación del impuesto territorial	50,000.00	
Rentas de fincas rústicas	4,800,000.00	
Rentas de fincas urbanas	500,000.00	
Rentas de solares yermos	5,000.00	
Intereses o canon de hipotecas	600,000.00	
Intereses o canon de censos	10,000.00	
Transporte terrestre	3,400,000.00	
Registro de Extranjeros	600,000.00	
Multas	10,000.00	
		33,525,000.00

CAPÍTULO 9

Ingresos de otros Fondos Especiales

Fabricación de Sueros y vacunas	$	180,000.00
Ley de 22 de enero de 1922.		
Defensa del Café (40%)		180,000.00
Decreto-Ley 798 de 4 de abril de 1936.		
Ganadería Nacional (10%)		15,000.00
Decreto-Ley 457 de 18 de diciembre de 1935.		
Ley de Turismo (50% Maternidad e Infancia)		160,000.00
Ley de 11 de gosto de 1919, Ley de 21 de julio de 1928 y Decreto 1128 de 1932.		
Impuesto Ley 15 de noviembre de 1930		10,000.00
Instituto Cubano de Estabilización del azúcar.		
Matrícula y productos granjas escuelas		1,000.00
Ley de 4 de mayo de 1929.		
Pesca		7,200.00
Decreto 704 de 28 de mayo de 1936.		
Fauna (75%)		4,800.00
Decreto-Ley 743 de 3 de abril de 1936.		
Minas		120,000.00
Decreto 601 de 2 de mayo de 1931.		
Subsidios cosecheros nacionales de arroz		100.00
Decreto-Ley 806 de abril de 1936.		
Consejo Nacional de Tuberculosis (Aduanas)		500,000.00
Decreto-Ley 706 de 30 de marzo de 1936.		
Alimentación y defensa de desocupados		960,000.00
Ley de 5 de octubre de 1932.		
Fondos de Epidemias		60,000.00
Decreto-Ley 894 de 26 de agosto de 1907.		
Gabinete Nacional de Identificación		250,000.00
Decreto-Ley 510 de 13 de enero de 1935.		
Multas Infracción Reglamento de Carreteras		30,000.00
Decreto 395 de 19 de marzo de 1928.		
Escuelas Cívico-Rurales		3,420,000.00
Ley de 30 de diciembre de 1936.		
Desayuno Escolar		300,000.00
Decreto-Ley 115 de 10 de enero de 1930.		
Acueducto de Pinar del Río (50%)		18,000.00
Resolución de 15 de noviembre de 1930.		
Acueducto de Mariel (50%)		2,400.00
Resolución de 15 de noviembre de 1930.		
Acueducto de Güines (50%)		12,000.00
Resolución de 15 de noviembre de 1930.		
Acueducto de Trinidad (50%)		4,800.00
Resolución de 15 de noviembre de 1930.		
Acueducto de Santa Clara (50%)		54,000.00
Resolución de 15 de noviembre de 1930.		

Acueducto de Camagüey (50%)	72,000.00	
Resolución de 15 de noviembre de 1930.		
Acueducto de Santiago de Cuba	72,000.00	
Resolución de 15 de noviembre de 1930.		
Acueducto de Gibara (50%)	800.00	
Resolución de 15 de noviembre de 1930.		
Acueducto de Arroyo Naranjo	7,200.00	
Acueducto de Santa Cruz del Sur	3,600.00	
Acueducto de Bejucal	16,000.00	
Ley de Minerales Fomento Nacional (85%)	8,500.00	
Ley de 9 de marzo de 1938.		
Ley de Minerales Fomento Municipal (15%)	1,500.00	
Ley de 9 de marzo de 1938.		
Alcantarillado de Santiago de Cuba	44,000.00	
Decreto 2463 de 25 de septiembre de 1939.		
Gastos de Administración y cobranza de Fondos Especiales	180,000.00	
Ley de 20 de diciembre de 1939.		
Comisión del Servicio Civil	9,600.00	
Decreto 3737 de 30 de septiembre de 1944.		
Reintegros de ingresos diversos	5,500.00	
		6,710,000.00

CAPÍTULO 10

Miscelánneas

Venta de terrenos y fincas	$ 120.00	
Réditos y redención de censos	9,600.00	
Alquileres de fincas	24,000.00	
Aprovechamiento y repoblación forestal	120,000.00	
Ordenanzas de 21 de abril de 1876 y Ley de 3 de mayo de 1926.		
Concesiones mineras	3,600.00	
Real Decreto de 12 de octubre de 1863.		
Derechos sobre marcas y patentes	60,000.00	
Orden Militar 196 de 19 de octubre de 1899.		
Derechos sobre marcas de ganado	12,000.00	
Orden Militar 105 de 15 de abril de 1902.		
Licencias de armas de fuego	120,000.00	
Reales Ordenes de 15 de octubre de 1896 y 18 de octubre de 1897.		
Derechos sobre salinas y arenales	72,000.00	
Decreto 601 de 2 de mayo de 1931.		
Matrículas Escuela del Hogar	2,400.00	
Multas impuestas por Tribunales de Justicia	15,000.00	
Código Penal y Legislación Fiscal.		
Multas Comisión Nacional de Transportes	26,000.00	
Decreto-Ley 800.		
Multas por otros conceptos	12,000.00	

Intereses de demora y recargos a morosos	80,000.00	
Legislación Fiscal en General.		
Contingente Sanitario (5%)	4,000.00	
Ingresos Ayuntamientos para becas (1%)	6,000.00	
Inmigración y Cuarentena	63.00	
Orden 451 de 6 de noviembre de 1900.		
Ingresos del Municipio de la Habana (Policía)	400,000.00	
Depósitos de compañías de servicios (3%)	12.00	
Apuestas mutuas (1%)	2,400.00	
Lidias de gallos	50,000.00	
Ingresos Consejos Provinciales (2%)	1,200.00	
Ingresos Ayuntamientos (2%)	24,000.00	
Pensionados y jubilados ausentes (10%)	1,200.00	
Otros ingresos: diversos	550,000.00	
Intereses y préstamos del Estado, derechos títulos procuradores y corredores. (Ley de Emergencia Económica, Cap. Undécimo), certificaciones e inscripciones, Registro Civil certificaciones Secretarías (modificado por Ley de 9 de julio de 1931), inscripciones productos farmacéuticos, licencias sanitarias, certificados de habitabilidad, derechos pasaportes, naturalización, nacionalidad, etcétera	1,595,600.00	
Total		$ 281,546,841.00

Capítulo VII

IMPUESTOS

Desde el cese de la Soberanía española en 1º de enero de 1899 hasta fecha reciente, ha sido muy defectuosa la contabilidad de nues- Hacienda Pública, por lo que no fué fácil fijar la ascendencia de los ingresos del Estado. En el período colonial fué peor.

La fiscalización en los gastos fué también muy deficiente, y, además, posterior a su realización.

Hace unos veinte años comenzó con amplio y definitivo sistema, la Dirección de Contabilidad, los estudios para fijar la ascendencia de los ingresos y de los gastos públicos en cada uno de los ejercicios fiscales desde la constitución de la República en 1902.

Con estos antecedentes, facilitados por la misma Secretaría, hoy Ministerio de Hacienda, se han podido preparar estados de los ingresos y de los gastos públicos, desde la constitución de la República en 1902 hasta el 30 de junio de 1951.

En todo el tiempo transcurrido desde la constitución de la República dejaron de aprobarse varios presupuestos anuales. La recaudación real ha sido casi siempre superior a la presupuestada. En cuanto a los gastos, la mayoría de los gobiernos tuvieron gastos notablemente superiores a las consignaciones del presupuesto, principalmente por los créditos acordados después de la aprobación de los presupuestos. Este vicio ha sido, con razón, muy combatido, en el mismo congreso, en la prensa, por quienes, tanto nacionales como extranjeros, han estudiado nuestra finanza pública. La Comisión de la Foreign Policy, los Profesores Seligman y Shoup, la Misión Trustlow y los señores L. V. de Abad y doctor Rogelio Pina, que fijaron que en el Gobierno de Estrada Palma el 53.7% de los gastos estaba autorizado en Presupuestos, y el restante 46.3% se fundamentaba en leyes o decretos (20 de mayo de 1902 al 29 de septiembre de 1906); que en la Segunda Intervención, caracterizada por el gobernador Charles E. Magoon, con los breves días que le precedieron los señores Taft y Bacon (29 de setpiembre de 1906 al 28 de enero de 1909) la proporción fué de 67.4% de Presupuestos y de 32.6% por leyes y decretos; que en el gobierno del general José

Miguel Gómez (28 de enero de 1909 al 20 de mayo de 1913) la proporción fué de 79% al amparo del Presupuesto y 21% según leyes y decretos, singularizándose como la Administración que hasta 1936 había gastado menos fuera de Presupuestos; la del general Menocal (20 de mayo de 1913 al 20 de mayo de 1921) con una proporción del 61 y del 39% respectivamente como gastos por Presupuestos y gastos por leyes y decretos; el Presidente Zayas, (20 de mayo de 1921 al 20 de mayo de 1925) con una proporción de 73.1% de gastos por Presupuestos y 26.9% según leyes y decretos; y el del general Gerardo Machado (20 de mayo de 1925 al 12 de agosto de 1933) con una proporción de 74.6% de Presupuestos y 25.4% según leyes y decretos.

En las sucesivas Administraciones, con algunas excepciones, entre ellas la del Ejercicio de 1936 al 37, —en la que venciendo todos los obstáculos e inconvenientes, y sin tiempo, que materialmente no pasó de cuarenta días, para la preparación del Presupuesto, con el propósito de que se cerraba con un superávit, como ocurrió, lo que hizo posible la nivelación del posterior e inmediato Presupuesto, y anunciado ese superávit a los Bancos de la Habana Clearing House con nueve meses de anticipación—, no se tuvieron Presupuestos aprobados por el Congreso durante un buen número de años, y los gastos, por su cuantía y por la inversión, fueron con, razón, ampliamente criticados.

Compilaciones. Mención pormenorizada

En la antigua Secretaría y en el actual Ministerio de Hacienda, siempre tuvieron, por absoluta necesidad, compilaciones particulares, más bien parciales y extraoficiales, de los impuestos referentes a cada Sección o Negociado, para la ilustración y auxilio de los jefes de cada Departamento o funcionario a cuyo cargo estaba la Administración de esos tributos.

No podrían trabajar, sin esas compilaciones; basta decir que sin un Código Fiscal, se calculan entre 180 y 200 los impuestos vigentes, contenidos en variada y dispersa legislación.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931 publicó el señor Carlos Sánchez Beato, en un voluminoso tomo, la *Compilación de los Impuestos del Estado,* sin incluir, los Aranceles de Aduanas.

En 27 de octubre de 1930 el ex-Secretario de Hacienda doctor Gustavo Gutiérrez de Celis, publicó en el *Diario de la Marina,* una relación sintética de los impuestos entonces vigentes.

En el *Informe Sobre el Sistema Tributario de Cuba* hecho en 1932 por los Profesores Edwin R. A. Seligman y Carl S. Shoup, con el au-

xilio de los señores doctor Juan M. Menocal y José Eugenio Cortiñas, que constituye el estudio más detenido y amplio que se ha hecho sobre nuestro régimen tributario, aunque no estemos conformes con todas sus conclusiones, al final de su Capítulo IV sobre "Aspecto Administrativo del Sistema Tributario de Cuba", en las páginas 103 y 104, se publica una interesante Tabla con cita de las rentas, impuestos, contribuciones y otros ingresos del Estado, de los Municipios y de los Gobiernos Provinciales de Cuba en 1º de agosto de 1931, con la literal advertencia de que "las disposiciones que se citan, son las primeras que dieron a los impuestos respectivos la modalidad que hoy ostentan y las últimas, las que, en su caso, los modificaron sistemáticamente.

En su número de junio de 1936 la Revista *Cuba Importadora* publicó un nuevo estado de esa legislación fiscal revisando hasta el día de esa publicación el cuadro de la obra de Seligman y Shoup escrita cinco años antes.

El señor Luis V. de Abad, en el libro *Los Presupuestos del Estado*, que él y el doctor Rogelio Pina publicaron en el segundo semestre de 1936, insertan en las página 134 a 143, tomándolo de *Cuba Importadora*, esa relación de rentas, impuestos, contribuciones y otros ingresos nacionales vigentes en junio de 1936, siguiendo el mismo orden de la obra de Seligman y transcribiendo casi literalmente la Nota inicial aclaratoria de Seligman en las páginas 103 y 104 del Informe de dicho profesor.

En 1935 se publicó la compilación ordenada y completa de la legislación cubana desde 1899 a 1934 por el señor Milo A. Borges, publicado en *Anuarios* sucesivos aunque, desgraciadamente, no está actualmente al día.

El doctor Rafael Pérez Lobo editó en 1934 un volumen que contiene la compilación de las disposiciones fiscales vigentes con todas sus adiciones, modificaciones y recargos, ordenadas y agrupadas por impuestos.

A principios del pasado año 1951 se preparó en la Dirección General de Rentas e Impuestos del Ministerio de Hacienda una *Compilación* que concibió, siendo Director de esa División Administrativa, el actual Magistrado del Tribunal de Cuentas doctor Carlos García Marcos, realizándolo el doctor Carlos Lazcano, y habiéndome sido facilitado en 6 de mayo del próximo pasado año 1951 por el actual Director General de Rentas e Impuestos doctor Raúl Pérez Vitier. Esa compilación contiene toda la legislación fiscal vigente hasta diciembre inclusive de 1951, con la sola excepción de las tres últimas leyes fiscales de 1951.

Una síntesis de ese trabajo de la Dirección General de Rentas, adicionándole lo referente a rentas de Aduanas, según la recopilación arancelaria de la Revista *Cuba Importadora,* transcrita por el señor Abad, y con la advertencia de que con posterioridad al año 1936 fecha del trabajo de *Cuba Importadora* se cobran, también, en las Aduanas otros impuestos, que anteriormente se incluían en el concepto exclusivo de rentas terrestres, como el de la venta bruta, permitirá al lector formarse un concepto no solo de toda la legislación fiscal vigente actualmente en Cuba, sino, también, de nuestra evolucón tributaria desde el cese de la soberanía española en 1º de enero de 1899 hasta 1951.

Impuesto del Empréstito de los 35 millones

La Ley básica es la de 27 de febrero de 1903, tal como quedó redactada por la de 25 de enero de 1904, que para el pago de ese Empréstito de 35 millones creó un "Impuesto Especial permanente sobre fabricación, expendio o consumo" de bebidas alcohólicas nacionales o extranjeras, fósforos, tabacos, cigarros o picaduras; sobre cada saco de azúcar fabricado en Cuba y sobre fabricación o consumo de naipes.

Con este impuesto especial se encuentran gravados los siguientes productos:

A) Los alcoholes nacionales y extranjeros.
B) Los aguardientes y licores fuertes, nacionales y extranjeros, hasta el límite de cincuenta grados centesimales a quince grados de temperatura.
C) Los éteres alcohólicos, alcoholatos, extractos alcohólicos, esencias para licores o cualquier producto no clasificado expresamente que contenga el alcohol etílico, nacionales y extranjeros.
D) Los vinos, vinos espumosos, vinos de frutas y vermouth nacionales y extranjeros.
E) Las cidras nacionales y extranjeras.
F) Las cervezas nacionales y extranjeras.
G) Las aguas y refrescos artificiales, nacionales y extranjeros.
H) Los vinagres importados.
I) Los tabacos, cigarros, picaduras y andullo nacionales y extranjeros.
J) Los fósforos y encendedores nacionales y extranjeros.
K) Los naipes, nacionales y extranjeros.

Corresponde al pago del impuesto a las siguientes personas:

A) Fabricantes de artículos gravados por este impuesto.
B) Depósitos de fábricas de alcoholes y licores.
C) Fabricantes de vinagres.
D) Fabricantes e importadores de gas carbónico y todo aquel que trafique o comercie con dicho producto.

E) Fabricantes e importadores de tapas metálicas para botellas de refrescos, aguas artificiales, sidras y cervezas.
F) Almacenistas de vinos y vermouths importados con destino al trasiego.
G) Elaboradores privados de tabacos.
H) Importadores privados de tabacos.
I) Farmacias y Laboratorios.
J) Laboratorios químicos.
K) Clínicas, Casas de Salud y Hospitales.
L) Perfumerías.
M) Representantes de firmas nacionales y extranjeras.
N) Almacenistas o depósitos destinados al expendio de alcohol.

Si no existe Tratado de Reciprocidad se paga el doble en las importaciones de los productos del Decreto-Ley 564 de 1936.

En cuanto a la época del pago, se hace en las Aduanas simultáneamente con los derechos arancelarios respecto a los productos que se importen, con excepción de los vinos y vermouths destinados al trasiego que paga mediante sellos al salir de los depósitos.

En algunas ocasiones se paga este impuesto en las Aduanas simultáneamente con los derechos arancelarios. El pago se realiza en las Administraciones Fiscales mediante sellos a la salida de las fábricas nacionales, y en los casos de cuotas de concierto en dichas Zonas Fiscales. Fué objeto este impuesto del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de noviembre de 1940, en cuanto a Encendedores.

Este impuesto tiene los recargos de la Ley 113 de 1938.

Han tenido las siguientes modificaciones las dos leyes básicas:

Ley de junio 29 de 1928, que estableció un impuesto de cinco centavos a la importación de cigarros para atender gastos de Dispensarios y Hospitales, inclusive el Sanatorio La Esperanza.

Ley de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931, que modificó la de 27 de febrero de 1903 en cuanto a licores fuertes, vinos naturales que se fabricaran en Cuba, aguas y refrescos artificiales, tabacos, cigarros, paquetes de picaduras o andullos y naipes;

Ley de 22 de enero de 1932, que modificó de la Ley de Emergencia de enero 29 de 1931 y fija impuesto sobre los fósforos, mecheros o encendedores y la de 29 de junio de 1928 sobre cigarros importados, y que autoriza recompensa a los denunciantes de fraudes contra la Ley del Empréstito de los 35 millones de 27 de febrero de 1903;

Ley de enero 26 de 1932, que modificó la Ley de Emergencia de enero 29 de 1931 sobre licores fuertes, y otros extremos, inclusive sobre fabricación de licores;

Ley de 29 de junio de 1933 que modificó el impuesto de consumo nacional sobre los cigarros según había sido modificado por el Artículo 1º, Capítuio IV de la Ley 22 de enero de 1932;

Decreto-Ley 407 de agosto 10 del 32, que modifica la Ley de 22 de enero del 32 sobre impuesto a los fósforos prohibiendo la venta de cerillas en determinados paquetes o cajas;

Decreto-Ley 445 de 24 de agosto de 1934, que rebajó el impuesto sobre cigarros de fabricación nacional según la Ley de 22 de junio de 1933;

Decreto-Ley 173 de agosto 23 de 1935 que modificó la Ley de Emergencia de 1931 en cuanto al impuesto a los naipes.

Decreto-Ley 174 de agosto 23 de 1935 que modifica la Ley de 29 de junio de 1933 sobre impuesto de cigarros y respecto al 5% dedicado a propaganda por Decreto 445 de 24 de agosto de 1934, antes mencionado;

Decreto-Ley 211 de septiembre 10 de 1935 sobre el impuesto que deben pagar el wisky fabricado en el Reino Unido y en el Canadá, modificando así la Ley de 26 de enero de 1932;

Decreto-Ley 230 de septiembre 17 del 35 sobre fijación de sellos en las cajetillas de cigarros y prohibición de su venta sin ellos;

Decreto-Ley 564 de febrero 4 de 1936. Comprende en un solo cuerpo los licores fuertes, vinos y cervezas gravados por la Ley del Empréstito de febrero 28 de 1903;

Decreto-Ley 632 de marzo 6 de 1936, modificando al precitado Decreto-Ley 564 con otras disposiciones.

Reglamento vigente de la Ley de 27 de febrero de 1903 sobre el Empréstito de los 35 millones

El primer Reglamento fué el de 11 de septiembre de 1903, con anterioridad por tanto a la Ley de 24 de enero de 1904; ya vigente esta última Ley se dictó un nuevo Reglamento con fecha 30 de junio de 1905, bastante extenso, con 125 artículos y cinco disposiciones transitorias que fué objeto también de múltiples sucesivas modificaciones y de numerosas circulares, hasta que se dictó el Decreto 2620 de septiembre 16 de 1940 que aprobó el nuevo Reglamento vigente para la administración y cobranza del impuesto especial del Empréstito de los 35 millones, recogiendo las disposiciones de la primitiva Ley de 27 de febrero de 1903 con todas sus modificaciones.

Este Reglamento ha sido, a su vez, notablemente adicionado y modificado, en los siguientes términos:

El Decreto 3159 de 5 de noviembre de 1940 sobre libros y modelos oficiales para la comprobación del pago de este impuesto;

Decreto 1418 de mayo 28 de 1941 que modificó el Capítulo XIV de dicho Decreto 2620;

Decreto 2597 de septiembre 17 de 1941 sobre aumento del 20% a los impuestos sobre licores fuertes y productos que contengan alcohol etílico, vinos, sidras y cervezas, agregando, refrescos, vinagres importados, tabacos, cigarros, picaduras, andullos y naipes, según la Ley 28 de 8 de septiembre de 1941;

Decreto 2666 de septiembre 25 de 1941 sobre los desnaturalizantes del alcohol;

Circular de 26 de septiembre de 1941 sobre dietas de los Inspectores por horas extras de trabajo;

Acuerdo-Ley de diciembre 31 de 1941 de Emergencia Nacional que establece un impuesto sobre la renta líquida de los fabricantes de productos gravados por la Ley básica de 27 de febrero de 1903;

Decreto 3520 de diciembre 31 de 1941, con relación a la Ley de Emergencia Fiscal, rebajando el 10% al recargo creado por el precitado Decreto 2597 del mismo;

Decreto 214 de diciembre 31 de 1941 sobre la comprobación de diferencia en las destilerías, de las materias primas;

Resolución de 28 de marzo de 1942 sobre fiscalización del impuesto a los encendedores importados.

Decreto 789 de marzo 11 de 1942 que crea la Unión de Fabricantes de Tabacos, con disposiciones sobre venta de sellos del Impuesto de consumo y los de garantía y sobre inscripción en el Sindicato respectivo, justificándose con certificaciones que lleven el Visto Bueno de la Comisión Nacional de propaganda y Defensa del Tabaco Habano;

Decreto 205 de 25 de enero de 1943, que modifica las disposiciones del Decreto 2620 sobre aguas artificiales;

Decreto 994 de febrero 7 de 1942, que crea la Asociación Nacional de Fabricantes de Cigarros, sin que puedan venderse sellos del impuesto a quienes no justifiquen haber pagado la cuota social del mes anterior;

Decreto 1171 de abril 7 de 1942, que contiene disposiciones para la exportación mientras exista estado de guerra;

Decreto 1961 de julio de 1942, sobre inscripción de fábricas de Tabacos y Cigarrillos;

Decreto de octubre 7 de 1942 sobre término del pago de los conciertos respecto a este impuesto;

Decreto 3264 de noviembre 10 de 1942 sobre fórmulas para la fabricación de carburante nacional;

Decreto 3430 de noviembre 21 de 1942 sobre fórmula para desnaturalizar alcohol;

Decreto 3434 de noviembre 24 de 1942, aplicando a los fabricantes del carburante nacional las disposiciones del Decreto 564 de 4 de febrero de 1936 y demás disposiciones establecidas;

Decreto 3572 de diciembre 5 de 1942 sobre fórmula para desnaturalizar alcohol;

Decreto 3648 de diciembre 26 de 1942 ampliando el término para presentación del Certificado de marcas establecido por el Decreto 1961 de 16 de julio de 1942;

Resolución de diciembre 17 de 1942 sobre conciertos en este Impuesto;

Decreto 214 de enero 25 de 1943 modificando provisionalmente el Decreto 2620 en cuanto al uso de desnaturalizantes;

Decreto 682 de mayo 8 de 1943 ampliando el plazo en cuanto a bebidas alcohólicas del precitado Decreto 1171;

Decreto 807 de febrero 27 de 1943 suspendiendo provisionalmente el recargo del 10% del precitado Decreto 2597 de 1941 respecto a la industria cigarrera;

Resolución de octubre 14 de 1943 sobre embarques de perfumes para la exportación;

Decreto 3148 de noviembre 5 de 1943 sobre fórmulas para carburante;

Resolución de octubre 11 de 1943, sobre Inspectores en las Industrias o depósitos de licores;

Resolución de julio 24 de 1948, sobre distancia de separación en fábricas de licores y vinos y almacenes de trasiego, en zonas urbanas;

Decreto 2675 de agosto 12 de 1948 sobre suspensión de derechos e impuestos a la importación de gasolina empleada en la preparación en no menos de un 25% de alcohol, para fabricación de combustible, y otras disposiciones;

Decreto 2895 de septiembre 2 de 1948 sobre carburante a base de gasolina y alcohol;

Decreto 3192 de octubre 7 de 1948 sobre el mismo asunto del combustible con gasolina y alcohol y otras disposiciones;

Decreto 3686 de noviembre 8 de 1948 sobre el combustible con gasolina y alcohol;

Decreto 3120 de octubre 3 de 1950 que modifica los artículos 65 y 176 del Reglamento-Decreto 2620 de 1940;

Decreto 3207 de octubre 9 de 1950, fórmula para desnaturalizar alcohol para uso doméstico.

Sellos de garantía para la exportación de tabacos, cigarros y picadura

Este sello de garantía se estableció por la Ley de julio 16 de 1912; y su Reglamento es de 9 de octubre de 1912, habiéndose modificado por el Decreto 65 de 15 de enero de 1914 y por el 165 de 27 de enero de 1931, con más las reglas sobre el uso de estos sellos que fueron acordadas por los decretos 474 de marzo 26 de 1929 y 1111 de julio 12 de 1929.

Impuestos correspondiente a la Sección de Impuesto sobre la compra-venta, entrada bruta y consumo

Impuesto sobre compra-venta y entradas brutas: Ley de octubre 9 de 1922 y Decreto 5122 de diciembre 2 de 1949.

Impuesto sobre consumo de Sal: Ley de 29 de julio de 1932.

Impuesto sobre consumo de azúcar: Decreto-Ley de 17 de marzo de 1936.

Impuesto sobre producción de $ 0.045 por cada Galón de sirope y jarabes: Acuerdo-Ley 1 de diciembre 31 de 1941.

Impuesto de producción de $ 0.0044 por libra de azúcar: Acuerdo-Ley 1 de 1941.

Impuesto de consumo suntuario: La precitada Ley 1 de 1941.

Impuesto a Sociedades de asistencia médica (Clínicas): Acuerdo-Ley 14, de febrero 6 de 1942.

Impuesto del 10% de lo que perciba por su actividad en Cuba el atleta o artista profesional que no tenga arraigo en el país: Artículo 15 del Acuerdo-Ley 2 de 31 de diciembre de 1941 modificado por el Acuerdo-Ley 14 de febrero 6 de 1942.

Impuesto sobre espectáculos deportivos: Acuerdo-Ley 2 de diciembre 3 de 1941.

Impuesto sobre Miel de Purga, llamada también final o agotada: Acuerdo-Ley 14 de febrero 6 de 1942.

Impuesto sobre espectáculos: Artículos 41 al 46 y 93 de la Ley 7 de abril de 1931.

Impuesto de consumo sobre cemento: Artículos 47 al 51, 78, 79 y 93 de la Ley 7 de abril 5 de 1943.

Impuestos sobre compra-venta y entradas brutas: La Ley básica vigente está contenida en el Decreto 5122 de diciembre 2 de 1949.

La Ley básica vigente es la precitada de octubre 9 de 1922, que al autorizar el Empréstito de 50 millones creó este impuesto con el tipo del 1%.

La Ley de julio 15 de 1925 aumentó este impuesto en medio por ciento; y otra lo hizo extensivo a la compra de mercancías procedentes del extranjero.

En 6 de julio de 1928 se autorizó al Presidente de la República para variar la forma de contribución de este impuesto al ser pagados los derechos de Aduanas, aumentándose al 7½%.

El Decreto-Ley 393 de 8 de noviembre de 1935 refundió en un solo cuerpo la dispersa legislación respecto a este impuesto.

Los Decretos-Leyes 572 de 11 de febrero de 1936 y 740 de abril 4 de 1936 hicieron distintas modificaciones en el precitado Decreto-Ley 393, siendo igualmente modificado por la Ley de junio 28 de 1929, que fijó una cuota mínima mensual de $ 3.00 para los contribuyentes con menos de $ 200.00 de ventas mensuales; y de $ 1.00 para los vendedores ambulantes en carros de mano o en cabalgaduras y otras más, entre ellas, respecto a Carnicerías.

La llamada Ley de Emergencia Fiscal No. 28 de 8 de septiembre de 1941 estableció el recargo del 20%, que fué puesto en vigor por el Decreto 2597 de diciembre 17 de 1941.

La Ley 31 de noviembre 22 de 1941 sobre el Empréstito de 25 millones autorizó el aumento del 0.25%, que fué puesto en vigor por el Decreto 3520 de diciembre 31 de 1941.

La Ley 7 de abril de 1943, llamada de Ampliación Tributaria, aumentó este impuesto en el 0.10%, ampliando la autorización de la Ley de 6 de julio de 1928 sobre su traslado a las Aduanas y fábricas, sin que pueda exceder del 10%, implantándose el tipo de 9% por el Decreto 643 de 27 de marzo de 1946.

Igualmente se han hecho modificaciones por los siguientes Decretos y Resoluciones:

1221 de marzo 22 de 1946; 1498 de julio 2 de 1946; 3008 de septiembre 9 de 1947; 4068 de septiembre 13 de 1947; Resolución ministerial de agosto 12 de 1948, sobre exención respecto a la tela "Artillera"; Decreto ministerial de junio 10 de 1948 sobre no aplicación del Decreto 643 de 1946, a determinadas personas y compras; Decreto 1093 de 25 de marzo de 1949 que establece el sello de identidad en los tejidos, que fué modificado por el Decreto 1484 de 12 de mayo de 1949; Decreto 1887 de junio 20 de 1949; Decreto 2239 de julio 22 de 1949 sobre toda clase de cordeles que se fabriquen en Cuba y sobre la formación de Registros; Resolución ministerial de diciembre 19 de 1949 sobre mezcla de alcohol con gasolina; Decreto ministerial de 24 de enero de 1950 que fué modificado por el de julio 6 de 1950; Decreto 623 de 20 de

febrero de 1950 que adiciona el Decreto 5122 de 1949; y el 2461 de agosto 16 de 1950.

El Reglamento vigente está contenido en el Decreto 3212 de 1947, habiendo tenido la siguiente evolución:

El Decreto de noviembre 23 de 1922 estableció el Reglamento a la Ley de 9 de octubre de 1922 y fué modificado en 19 de diciembre de 1927 en cuanto a cartas de pago en vez de sellos como sistema de cobranza. Posteriormente se promulgó un nuevo Reglamento por el Decreto 832 de mayo 28 de 1928.

Las instrucciones y posteriores modificaciones reglamentarias han sido las siguientes:

Instrucciones de abril 18 de 1946 estableciendo reglas provisionales para la aplicación del Decreto 643 de 1946 sobre tipo del impuesto y cobro en las Aduanas; Resolución de agosto 23 de 1946 sobre tostaderos de café; Decreto del Ministro de abril 19 de 1947 sobre fundiciones y talleres de metalurgia, y el de septiembre 25 de 1947 modificándolo; Instrucciones de enero 15 de 1948 sobre el Decreto 3212 de 1947; Resolución del Sub-Secretario de marzo 17 de 1948 sobre exenciones a industriales; Decreto del Ministro de agosto 2 de 1948 adicionando y modificando el Decreto de abril 19 de 1947; Circular del Ministro de octubre 23 de 1948 ordenando a los Administradores Fiscales sobre las fechas en las cartas de pagos; Decreto del Ministro de marzo 28 de 1949 ordenando un Registro de contribuyentes en cada Negociado de la Sección de compra-venta, entradas brutas y consumo con su Reglamento, dictado por el Director General de Rentas en abril 7 del propio año; Decreto 1327 de abril 11 de 1947, adicionando al Decreto 3212 de 29 de septiembre de 1947; Circular 8 de mayo 27 de 1949 sobre venta de sellos por las Aduanas y Administraciones Fiscales; Decreto de septiembre 6 de 1949 del Director General de Rentas adicionando al precitado Reglamento de abril 7 de 1949 en lo referente a la designación de Inspectores experimentados; y las Instrucciones de septiembre 20 de 1949 del Ministro, sobre bajas en las Administraciones Fiscales de los contribuyentes de este Impuesto.

El impuesto sobre compra-venta y entradas brutas, tiene como objeto las importaciones, la venta, canje, o cesión; las entradas o ingresos brutos y la exportación de mieles de azúcar.

Están sujetos a este impuesto los que adquieran o introduzcan en cualquier forma en Cuba, mercancías procedentes del extranjero y los propietarios de industrias nacionales por la venta, canje o cesión de las mercancías que produzcan, fabriquen, obtengan o distribuyan; las per-

sonas que conforme a sus actividades deban contribuir con sus entradas o ingresos brutos, y quienes exporten mieles de azúcar por el precio total de sus exportaciones.

Este impuesto se paga o en las Aduanas al hacerse la importación o en las Administraciones Fiscales mediante declaración jurada dentro de los 25 días siguientes de cada mes respecto al anterior; y la exportación de mieles y las entradas o ingresos brutos pagan el 2.75% al efectuarse la exportación de la miel, y por bimestres las empresas de ferrocarriles, tranvías, ómnibus o de navegación, variando los tipos de imposición en los demás casos, según los artículos de que se trate, desde el 2% al 9%.

La demora en el pago produce un recargo de 20% y se imponen multas de 25 a 250 pesos a quienes no presenten su declaración dentro del término, o no se inscriban como contribuyentes o comuniquen sus bajas y cambios.

Impuesto de consumo de sal

Este impuesto se satisface por las salinas e importadores, por cada libra o fracción de libra de sal que se importe o se destine al consumo nacional, a razón de medio centavo por cada libra o fracción, que se paga mediante sellos fiscales fijados a cada saco, con recargos de un 20% sobre el principal, según la Ley básica vigente, de 29 de julio de 1932, que igualmente señala multas administrativas de 25 mil pesos.

Esta Ley básica ha tenido como Reglamento, unas Instrucciones del Director General de Rentas e Impuestos de 27 de julio de 1938.

Las modificaciones han sido las siguientes:

La Ley de junio 23 de 1938, que modifica la cobranza del impuesto mediante sellos; el Decreto 1626 de junio 21 de 1940; el número 1199 de mayo 2 de 1946 y el 2135 de septiembre 2 de 1946, que, respectivamente, suspende el cobro del Impuesto de las Industrias Electro-Químicas, a la Industria Pesquera y a las Industrias Textiles.

Impuesto de consumo de azúcar

Este impuesto es de uno y medio centavo por libra o fracción, de azúcar refinado, blanqueado, lavado o turbinado, cuya polarización exceda de noventa y seis y medio grados, que se importe o consuma en Cuba, debiendo efectuar su pago, mediante sellos fijados en cada saco, las fábricas o importadores, incurriendo por demora en un recargo de 25% del principal, y con multa administrativa de 25 a $ 250.00, según la Ley básica que es el Decreto-Ley 660 de 17 de marzo de 1936, para cuya reglamentación dictó unas instrucciones en 28 de septiembre de 1939 el Subsecretario de Hacienda por autorización del Ministro. Se

han hecho a esa Ley 660 las siguientes modificaciones: por la Ley de junio 23 de 1938 se creó un subsidio a industriales, haciéndose el cobro del Impuesto mediante sellos numerados; el Decreto 1864 de junio 19 de 1940 que lo reintegra a industriales que adquieran azúcar, como materia prima, para productos que exporten; el 695 de 6 de marzo de 1945, y el 1787 de junio 17 de 1950 que modifican y adicionan al precitado Decreto 1864.

Impuesto de producción sobre siropes y jarabes

Este impuesto de $ 0.045 por cada galón de sirope y jarabe que no se destine a exportación, se paga por el fabricante mediante declaración jurada dentro de los diez primeros días hábiles siguientes al mes en el que hayan sido producidos, con un recargo por morosidad de un 10% del Impuesto y multas de $ 25.00 a $ 500.00, siendo la Ley básica el Acuerdo-Ley número 1 de 31 de diciembre de 1941, cuyo Reglamento está contenido en el Decreto 3567 de 5 de diciembre de 1942.

Impuesto de producción de azúcar destinada al consumo nacional

Este impuesto de $ 0.0044 por libra o fracción, lo paga el Central productor mediante declaración jurada a más tardar el 31 de diciembre del año respectivo o cuando haga ventas a consumidores locales caso de realizar canjes de cuota, con recargo por mora del 10% y multa de $ 25.00 a $ 500.00.

La Ley básica vigente es el Acuerdo-Ley número 1 de 31 de diciembre de 1941.

Impuesto de consumo suntuario

Este impuesto se paga por los Artículos señalados en el Acuerdo-Ley número 1 de 31 de diciembre de 1941, que es la Ley básica vigente, por el adquirente como contribuyente, y por el vendedor a virtud de retención a un tipo del 5% desde enero de 1942 a abril de 1943; del 10% de abril 6 de 1943 a diciembre 1º de 1949 y del 11%, a partir de la última fecha.

Este impuesto se paga mediante declaración jurada en las Administraciones y Zonas Fiscales dentro de los diez días hábiles siguientes al mes correspondiente, realizándose el pago en las Aduanas cuando la mercancía es extraída por particulares, y aun cuando en la legislación no se explican los recargos, se estima aplicable como supletorio el Decreto-Ley 113 de 1935, siendo las multas de $ 50.00 a $250.00 para los contribuyentes vendedores y de $ 50.00 a $ 1,000.00 para los adquirentes.

Las modificaciones a la Ley básica han sido las siguientes:

La Ley 7 de 5 de abril de 1943 que aumentó el tipo del 5 al 10%; el Decreto 3779 de octubre 16 de 1944 suspendiendo el pago del impuesto para el calzado cuyo precio no exceda de $ 10.00 el par; la Resolución del Ministro de 21 de junio de 1946 declarando que no hay solidaridad en cuanto a sus responsabilidades entre el vendedor y el adquirente; el Decreto 3848 de octubre 27 de 1948 sobre suspensión del impuesto y cuantía mínima; la Resolución del Ministro de junio 21 de 1948 determinando la solidaridad entre vendedor y adquirente; la Resolución de diciembre 23 de 1948 sobre suspensión del impuesto a los clubes de recreo y deportes por las operaciones con sus miembros; y la Ley 16 de 22 de noviembre de 1949 que aumenta en un 1% más el impuesto.

El Reglamento está contenido en el decreto del Ministro de 20 de enero de 1942.

Impuesto a Sociedades de asistencia médica (Clínicas)

Este impuesto de diez centavos mensuales por cada socio o beneficiario, cuyo impuesto se suspendió, y de 5% de lo que se percibe de los pensionistas, lo paga el beneficiario o pensionista como contribuyente directo, y por retención las Clínicas o Casas de Salud, mediante declaración jurada dentro de los primeros diez días hábiles de cada mes por las operaciones del mes anterior, no señalándose recargo, si bien en el Reglamento, que está contenido en el decreto del Ministro 1061 de abril 8 de 1942, se establecen multas administrativas hasta de mil pesos.

La Ley básica vigente es el Acuerdo-Ley número 2 de diciembre 31 de 1941, modificado por el Acuerdo-Ley 14 de 6 de febrero de 1942, habiéndose producido posteriormente las siguientes modificaciones: el Decreto 2601 de 17 de septiembre de 1942 que suspende el cobro del impuesto a Clínicas que atiendan a obreros que extraigan minerales para la defensa, y el 3335 de octubre 27 de 1945 que suspende el impuesto de diez centavos mensuales por cada socio o beneficiario de las Clínicas o Casas de Salud.

Impuesto del 10% de lo que perciba por su actuación en la República todo atleta o artista profesional sin arraigo en el país

Este impuesto, cuya Ley básica vigente es el Acuerdo-Ley número 2 de 31 de diciembre de 1941, modificada por el Acuerdo-Ley 14 de 6 de febrero de 1942, sin que se haya acordado Reglamento especial para el mismo, lo paga el atleta o artista mediante declaración jurada dentro del

tercer día de haber percibido parcial o totalmente cantidades del contrato, no citándose recargo ni determinándose multas administrativas.

Impuesto sobre espectáculos deportivos

Este impuesto está suspendido en cuanto a la entrada bruta y tiene como objeto las apuestas de cualquier clase sobre habilidad, fuerza o destreza y cada función diaria en la explotación de juegos de envite o azar, según la Ley del Turismo de 8 de agosto de 1919; y lo pagan los empresarios o personas que exploten el negocio en las Administraciones Fiscales dentro del tercer día de efectuado el espectáculo al tipo de un 10% sobre las apuestas y de $ 125.00 por las funciones diarias en la explotación de juegos.

La Ley básica vigente es el Acuerdo-Ley número 2 de 31 de diciembre de 1941, modificada por el Acuerdo-Ley número 14 de 6 de febrero de 1942.

El Decreto 3779 de 16 de octubre de 1944 suspendió el cobro del 3% sobre las entradas de espectáculos deportivos; el 4245 de noviembre 22 de 1944 suspendió el impuesto en esos espectáculos cuando el precio de la entrada no excediera de sesenta centavos; y el Decreto 3362 de 30 de octubre de 1945 extendió la suspensión del impuesto a los espectáculos deportivos de la Dirección General de Educación Física, cuando el precio de las localidades no exceda de un peso.

Impuesto sobre miel de purga llamada también final o agotada

Este impuesto, cuya Ley básica vigente es el Acuerdo-Ley 14 de 6 de febrero de 1942, modificado por el Decreto 1530 de 4 de junio de 1945, limitando el imponible al 95% de la producción, y cuyo Reglamento vigente está contenido en el Decreto 659 de 1º de marzo de 1945 adicionado y modificado en junio 5 de 1950, lo paga el Central productor a razón de un cuarto de centavo por cada galón de su producción, mediante declaración jurada, dentro de los diez primeros días hábiles de cada mes respecto a la producción del mes anterior, con un recargo del 5% por la primera mensualidad, y multas administrativas de 25 a 50 pesos.

Impuesto sobre espectáculos teatrales y cinematográficos

Este impuesto sobre el precio de las entradas y localidades es pagado por los empresarios y dueños de espectáculos, semanalmente, el primer lunes respecto a la inmediata semana anterior, mediante declaración jurada y a un tipo que varía entre 5, 10 y 15 centavos, según el precio

de la entrada desde 30 a 70 centavos y a razón del 25% cuando el precio de la localidad exceda de 70 centavos, con multas administrativas que comienzan con el doble del impuesto por la primera infracción, sin exceder de 500 pesos y otras de 25 a 250 pesos.

Tiene como Ley básica vigente la Ley 7 de 5 de abril de 1943, cuyo Reglamento consta en el Decreto de abril 9 de 1943. Ha tenido las siguientes modificaciones: Decreto 1249 de abril 21 de 1943, exceptuando del impuesto a actos y colectas de carácter benéfico, habiendo sido derogado por el Decreto 1112 de 24 de abril de 1944; Decreto 3779 de octubre 16 de 1944, que suspendió el impuesto a los cinematógrafos cuyas localidades tengan un precio que no exceda de 50 centavos y a los espectáculos teatrales o similares, cuando sus localidades no valgan más de $ 1.00, y a las óperas, conciertos y espectáculos semejantes, cuyas localidades no excedan de $ 1.50; y los Decretos 1338 de 8 de mayo de 1945; 1328 de 4 de junio de 1946; 1574 de 7 de mayo de 1948; 2263 de 29 de junio de 1948; el 1396 de 9 de mayo de 1950 y el 3760 de 9 de noviembre de 1950.

Todos estos Decretos se refieren a suspensión del cobro del impuesto en cinematógrafos cuando representen también variedades, números musicales o similares, con no menos de 8 a 10 artistas de los que sean cubanos, por lo menos, la mitad, en un Decreto, y más de la mitad en otro, y en cuanto a los cines que el precio de la localidad no exceda de $ 1.00, habiéndose ampliado la exención, a un sinnúmero de variedades, a 0.65 y más tarde a 0.80; y si tienen número de variedad con no menos de 8 artistas de los que por lo menos la mitad sean cubanos, siempre que los precios fluctúen de 0.80 a $ 1.20; y en cuanto a los mismos cines cuyas entradas no excedan de 0.80, siempre que la película que exhiban se haya exhibido en algunos teatros de la Habana no menos de 7 días con variedad integrada por no menos de 8 artistas, de los que la mitad sean cubanos, extendiéndose la suspensión del impuesto a los cinematógrafos que conjuntamente ofrezcan ese número de variedades y cuyas localidades no valgan más de $ 1.20; y refiriéndose, en fin, el último Decreto mencionado, el 3760, a modificar el precitado 1396, suspendiendo el impuesto a los cines en forma condicional.

Impuesto de consumo sobre cemento

Este impuesto, de $ 0.125 por cada saco de cemento de 42 y medio kilos, o su equivalente, que se saque a consumo nacional o se importe, es pagado por el productor o importador, respectivamente, mediante declaración jurada dentro de los diez primeros días de cada mes por las operaciones del mes anterior y en las Aduanas mediante declaración al

abonarse los derechos arancelarios, todo con un recargo del 10% por morosidad, y multas administrativas de 25 a 250 pesos.

La Ley básica vigente de este impuesto es la Ley 7 de 5 de abril de 1943, modificada por el Decreto 2144 de 7 de agosto de 1945 que exime de estos impuestos, por materias primas, a industrias nuevas, y el 2613 de 7 de agosto de 1947, que suspende por 6 meses el pago de derechos arancelarios y otros recaudables en las Aduanas al cemento que se importe, con excepción del impuesto de que tratan los Decretos 643 y 1221, cuyas suspensiones se han venido prorrogando por seis meses, cada vez, a virtud de sucesivos decretos.

El Reglamento vigente está contenido en el Decreto 1739 de 9 de junio de 1949.

Impuesto de derechos reales y transmisión de bienes

Este impuesto tiene por objeto:

1º Las traslaciones de dominio de bienes inmuebles y los de derechos reales sobre los mismos.

2º La constitución, reconocimiento, modificación o extinción de los derechos reales afectos a los bienes inmuebles.

3º Las transmisiones de dominio de los bienes muebles que se verifiquen por causa de muerte.

4º Los de igual naturaleza que se efectúen por consecuencia de actos judiciales o administrativos, o en virtud de contratos otorgados ante Notario.

5º Los préstamos personales que estén reconocidos por documentos autorizados por Notario o Funcionario administrativo judicial.

6º La constitución del arrendamiento por contrato ante Notario, aún cuando no tenga el carácter de inscribible en el Registro de la Propiedad, y

Específicamente los contratos de refacción Agrícola, Colonato y Molienda de cañas.

Paga el impuesto el que adquiera o recobre el derecho gravado.

Está sujeto al impuesto el que adquiera el derechos gravado, y aquel a cuyo favor se reconozcan, transmitan, declaren o adjudiquen los bienes o derechos, sin que esto obste para que las partes contratantes establezcan entre sí las condiciones especiales que estimen convenientes, y en los arrendamientos, salvo pacto en contrario, el arrendatario o colono.

El pago se efectúa según los tipos de imposición señalados en la tarifa de este Impuesto y los especiales para los contratos de Refacción Agrícola, Colonato y Molienda de Cañas, con los recargos del 20 y del 50% acordados posteriormente.

El pago debe hacerse dentro de 30 y 80 días siguientes al otorgamiento de la escritura, según que se haya otorgado o no en la misma provincia en la que deba liquidarse, y de haber sido otorgada en otro país de América dentro de 8 meses, que se extienden a dos años para las otorgadas en Europa o Africa y a tres en Asia u Oceanía. En los casos de herencia de persona fallecida en Cuba, el plazo es de seis meses, prorrogables por otros seis y si ocurre en otro país de América podrá ampliarse a un año y medio, y hasta dos años si ocurre en Europa o en Africa y hasta tres si ocurre en Oceanía. Incurren en recargo los que no presenten sus documentos en la Administración fiscal, donde radiquen los bienes, a razón del 1% mensual, con las multas administrativas de la Ley de 6 de julio de 1928 modificada por la de 22 de enero de 1932. La legislación básica vigente está contenida en el Reglamento provisional de 7 de julio de 1932, en la Ley de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931 y en la Ley de Refacción, Colonato y Molienda, de 11 de abril de 1922.

Estas tres Leyes básicas han tenido las siguientes modificaciones:

Orden Militar No. 44 de abril 19 de 1899, que modificó varios tipos de Impuestos; Orden Militar 21 de enero 16 de 1900 que entre otras disposiciones quitó a los Registradores de la Propiedad su función como Liquidadores; Ley de julio 20 de 1910 que fijó condiciones para este impuesto con relación al Banco Territorial de Cuba; Ley de 2 de marzo de 1922 y la Instrucción de 11 de abril de 1922 sobre esta Ley, que fijó 20 centavos por cada $ 100.00 en la refacción y un peso por cada año en los contratos de Colonato y Molienda; la Ley de 31 de mayo de 1928 que eximió de este impuesto a los expedientes de dominio para la inscripción de terrenos procedentes de haciendas comuneras; las leyes de enero 26 y 23 de febrero de 1932, respectivamente, sobre exención a Hospitales y Asilos y a la Asociación de Veteranos; el Decreto 1481 de septiembre 1º de 1033 que amnistía este impuesto hasta el 30 de junio de 1928; el Decreto-Ley 882 de febrero 19 de 1935 que adicionó la tarifa con el No. 60 para el contrato de opción; el Decreto-Ley 399 de noviembre 12 de 1935 sobre comprobación de valores; el Decreto-Ley 416 de noviembre 19 de 1935 que eximió a los inmuebles de la Sociedad Económica de Amigos del País, y a las Fundaciones que administre; la Ley de 26 de junio de 1937, y su Reglamento, en el Decreto 1838 de 26 de junio de 1937, sobre cancelación total o parcial de los créditos hipotecarios moratoriados; Ley de septiembre 2 de 1937 de Coordinación Azucarera; de diciembre 17 de 1937 sobre prescripción de 15 años; de Reforma tributaria de diciembre 20 de 1939 sobre in-

gresos en firme del 75% de los depósitos al interponerse los recursos contencioso-administrativos, y el 25% para una cuenta especial sobre devoluciones ordenadas por los Tribunales; Ley 28 de 8 de septiembre de 1941, puesta en vigor por el Decreto 2597 de 17 de septiembre de 1941, que estableció el recargo del 20% en los impuestos; Ley 7 de abril 5 de 1943 llamada de Ampliación Tributaria, que aumentó en un 50% los tipos de este impuesto; y Ley de junio 4 de 1943 sobre el patrimonio familiar cuyo Reglamento está contenido en el Decreto 507 de 9 de marzo de 1944.

Las modificaciones reglamentarias han sido las siguientes: por Decretos, Instrucciones o Circulares:

2427 de noviembre 10 de 1938 que aplica a los Agentes Colegiados las disposiciones administrativas impuestas a los Notarios Públicos; 2483 de noviembre 17 de 1938 que adiciona el anterior; 3010 de noviembre 30 de 1939, sobre remisión por los Notarios de dos copias simples de sus instrumentos a la respectiva Zona Fiscal siendo el recibo la única prueba de la remisión; el Decreto 309 de 8 de febrero de 1940 sobre valores en Bonos; 864 de abril 3 de 1940 autorizando extracciones cuyo valor no exceda de $ 100.00; 3046 de octubre 25 de 1940 sobre el lugar del pago del impuesto conforme el Artículo 62 del Reglamento; 344 de febrero 17 de 1941 sobre intervención del Estado en los Inventarios y avalúos en las herencias; 1831 de junio 24 de 1941 que modifica el 2427 de 1936 antes mencionado; Instrucción de noviembre 13 de 1942 sobre comprobación de valores; Circular número 2 del Ministro, de enero 20 de 1943, delegando en las Administraciones Fiscales la facultad de designar dos Delegados para la formación de inventarios y avalúos de que trata el precitado Decreto 344; Instrucciones del Director General de Rentas de enero 20 de 1943 expresiva de que la Superioridad se reserva la designación de Delegados según el repetido Decreto 344 de 1941 en las herencias de más de 50 mil pesos; Instrucción del Subsecretario de julio 31 de 1944 sobre los recargos del 20 y del 50%; decretos 585 de febrero 26 de 1945 que derogó el Decreto 344 sobre inventario y avalúos en las herencias; Decreto Ministerial de junio 25 de 1947 regulando el procedimiento sobre comprobación de valores; Decreto Ministerial de octubre 7 de 1947 sobre que la Administración califique como cesiones a título oneroso ciertas aportaciones hechas a las Sociedades por concepto de capital; Decreto 3846 de noviembre 12 de 1948 para el caso de que el único efectivo en una herencia esté depositado en una institución bancaria o entidad de las relacionadas en el Decreto 309 de 1941; Decreto Ministerial de 23 de mayo

de 1949 que derogó el precitado de 7 de noviembre de 1947 declarado inconstitucional por el Tribunal Supremo en 12 de abril de 1949, sobre las aportaciones a Sociedades; Decreto 1519 de mayo 26 de 1950 suspendiendo multas y recargos cuando el contribuyente voluntariamente presente para su liquidación los documentos dentro de 30 días naturales siguientes a la promulgación de este Decreto lo que ocurrió en la *Gaceta* de julio 5 del propio año, y pague el impuesto; Decreto 1534 de mayo 29 de 1950 sobre exclusiones al Decreto 309 de 1940 respecto a valores en Bancos; Decreto 1888 de julio 10 de 1950 y 2531 de agosto 21 de 1950 que, respectivamente, prorrogaron por 30 y por 60 días más la suspensión ordenada en el precitado Decreto 1519 de 1950.

Impuestos diversos

Están asignados a la Sección de Impuestos Diversos del Ministerio de Hacienda y son los 23 siguientes:

Impuesto sobre las primas de las Compañías de Seguros y Fianzas

Este impuesto, del 4½% sobre las primas percibidas, es de los que en la Hacienda pública se llaman sustitutivos, y en este caso lo es de las utilidades de las Compañías de Seguros y Fianzas, que lo pagan mediante declaración jurada dentro de los 15 días siguientes al en que deba pagarse la prima, siendo su antecedente la Orden 463 de noviembre 13 de 1900, que estableció el impuesto del 2½% con exclusión de las Sociedades de Socorros Mutuos y las Comisiones de Agentes, siendo también Ley básica la de 29 de julio de 1932.

Por la Ley de julio 31 de 1917 se fijó el tipo del impuesto en el 4½%, que fué reducido al 2½% con exclusión de las Compañías Mutuas y las Comisiones de los Agentes, por la Ley de julio 1º de 1920. Más tarde, la Ley de 14 de junio de 1923, incluyó a las Compañías Mutuas y a las Comisiones de Agentes, que fueron nuevamente declarados exentos por la Ley de enero 27 de 1927, hasta que la Ley de enero 22 de 1932, suprimió otra vez la exención en cuanto a las Compañías de Seguros Mutuos; y finalmente, la Ley de 25 de junio de 1938 hizo extensivo a las Compañías de Fianzas lo dispuesto en la Ley básica de 29 de julio de 1932, debiendo contribuir con el 4½% de las primas percibidas.

El Reglamento vigente está contenido en el Decreto 1528 de 4 de septiembre de 1920, modificado por el Decreto 1472 de 29 de septiembre de 1923 y el 114 de enero 31 de 1927, este último relativo a la reforma de la Ley de enero 27 de 1927 para el pago del impuesto por el

asegurado cuando el asegurador no radique en Cuba o se realice sin la intervención de Agencia en Cuba, con la preferencia dicho impuesto respecto a dos anualidades y la corriente.

La Ley 13 de diciembre 22 de 1951, en sus artículos 24 y 32 modificó el impuesto sobre Derechos Reales y Transmisión de Bienes, especialmente en cuanto a los tipos de los números 20 al 27, y 49 y 50 de la Tarifa constante en la Ley de Emergencia de 29 de enero de 1951.

Impuesto del timbre

Deben pagar este impuesto, mediante la fijación de sellos, (excepto los Notarios en cuanto a las páginas de las escrituras y documentos agregados a las mismas, los Registradores de la Propiedad, Mercantiles, de Buques y de Sociedades Anónimas, las licencias de circulación de vehículos y los infractores del impuesto, debiendo efectuar el pago todos los anteriormente relacionados dentro de la excepción, mediante su ingreso en efectivo), las personas naturales o jurídicas que intervengan en los actos, contratos, trasmisiones o documentos que en cualquier caso determine la Ley, así como los que reciban esos documentos sin exigir dicho sellaje, que varía según la cuantía y el asunto, debiendo efectuarse el pago cuando el acto ocurra o cuando el documento se expida, incurriendo en el recargo de una cantidad igual a la de la infracción, el duplo por la primera reincidencia y por la segunda y sucesivas el triple, cuyas multas administrativas no podrán ser mayores de 500 pesos, y de no abonarse se remite el Expediente al Juzgado Correccional respectivo para que la haga efectiva conforme a la Orden 213 de 1900.

Este impuesto fué creado por la Ley de 31 de julio de 1917, modificada por la de 1º de julio de 1920.

La Ley básica vigente es el Decreto 250 de 21 de septiembre de 1935, que dió a este impuesto su actual estructura, habiendo sido modificada en diciembre 20 de 1939 extendiendo el impuesto a los Agentes Colegiados, y en 23 de mayo de 1941 estableciéndose un recargo del 10% para pagar sus sueldos a los Jueces Suplentes. También fué modificada por la Ley 31 de noviembre 22 de 1941 que estableció otro recargo de 10%, puesto en vigor por el Decreto Presidencial 3520 de 31 de diciembre de 1941 y por la Ley 7 de abril 5 de 1943, que estableció una escala para la Letra de Cambio y el sellaje a los documentos y pólizas de adhesión.

El primer Reglamento estuvo contenido en el Decreto 1528 de 4 de septiembre de 1928. El vigente está contenido en el Decreto 3158 de 4 de noviembre de 1937, que ha sufrido las siguientes modificaciones:

Por el Decreto 427 de marzo 1º de 1938; por el Decreto 3120 de octubre 11 de 1945, que estableció que a partir del 1º de enero de 1946 los sellos del Timbre lleven una inscripción del Año Fiscal al que correspondan; por el Decreto 790 de marzo 4 de 1949; por el 5219 de diciembre 1º de 1949, y por el 803 de 13 de marzo de 1950, que autorizó el uso de máquina para la exacción de este impuesto.

Fué modificado por los Artículos 21 y siguientes de la Ley 2 de 22 de mayo de 1951 y por los Artículos 10 y siguientes de la Ley de 22 de diciembre de 1951.

Impuesto sobre minas

Este impuesto de 20 centavos de cánon, que debe ser pagado por todo dueño o concesionario por cada hectárea de terreno denunciado, esté o nó en explotación, en la forma establecida en el Reglamento orgánico para la Minería Cubana, según el Decreto 1076 de 28 de septiembre de 1914, tiene la misma Ley básica que creó el impuesto del Timbre, la de 31 de julio de 1917, que ha sido modificada por las siguientes leyes:

De julio 1º de 1920, de junio 14 de 1923 y de mayo 15 de 1924.

El Reglamento vigente está contenido en el Decreto 1528 de 4 de septiembre de 1920, que ha sido modificado por el Decreto 1472 de octubre 6 de 1923, y el 1473 del mismo día.

Impuesto de 10 centavos sobre la producción de sacos de azúcar

Este impuesto de 10 centavos por cada saco de azúcar de 300 o más libras de azúcar, que debe ser pagado mediante declaración jurada diaria por el dueño, Administrador o quien por cualquier concepto represente al Ingenio productor, dentro de los tres días siguientes a la presentación de cada declaración jurada y que se ha estado satisfaciendo por producción calculada reclamando la diferencia si no se llega a producir lo calculado, y por el que puede imponerse multa administrativa de 250 a 500 pesos, según las Leyes de 6 de julio de 1928 y de 22 de enero de 1932, tiene como Ley básica la misma Ley citada con motivo del último de estos impuestos diversos, la de 31 de julio de 1917, que fué modificada por la de 1º de julio de 1920. El Reglamento vigente está contenido en el Decreto 1627 de octubre 18 de 1917.

Impuesto sobre explosivos

Este impuesto de un peso por cada quintal de explosivos que no perteneciendo al Estado se deposite en sus polvorines, se paga tan pronto como los explosivos se importen o fabriquen y depositen en los polvo-

rines del Estado, mediante declaración jurada, por el importador, el fabricante o cualquiera persona poseedora de los mismos, estando únicamente autorizadas para las importaciones, las seis Aduanas de la Habana, Matanzas, Cienfuegos, Sagua, Nuevitas y Santiago de Cuba. Las multas administrativas, según la Ley de 6 de julio de 1928, son de $ 250.00 a $ 1,500.00.

La Ley básica es la de 31 de julio de 1917.

Impuesto de 0.50 por cada 100 libras de cueros de ganado mayor

Este impuesto se paga mediante declaración jurada del exportador, respecto a los cueros que no se destinen a las tenerías y fábricas de pieles existentes en la República, siendo su Ley básica la de 31 de julio de 1917.

Impuesto sobre apuestas mutuas y lidias de gallos

Pagan este impuesto los dueños, empresarios o administradores de los locales donde se realicen, mediante declaración jurada, al tipo del 1% de las apuestas efectuadas y un peso por cada pelea de gallos, respecto a las apuestas, dentro del día siguiente al del vencimiento de cada semana y en las lidias al día hábil siguiente al de su realización. Este impuesto se paga en cualquier clase de juego autorizado o que se autorice a ese tipo del 1% y en las lidias a razón de un peso por cada pelea; y de no efectuarse el pago debe hacerse dentro de 24 horas del requerimiento y caso de no realizarse se inicia vía de apremio y se comunica al Alcalde para que suspenda los juegos y apuestas mientras no se efectúe el pago. La Ley básica vigente es la de 11 de abril de 1922, que fué modificada por la 3, de octubre de 1923.

El Reglamento vigente está contenido en el Decreto 699 de 23 de mayo de 1922, modificado por el Decreto 150 de 2 de febrero de 1927.

Impuesto de $ 3.00 sobre pasajes de primera clase

Este impuesto se paga mediante declaración jurada por las personas o Compañías dedicadas al transporte de pasajeros por cada pasaje de Primera Clase que expidan para salir del territorio nacional y por los de ida y vuelta, efectuándose el pago dentro del término de 30 días naturales siguientes al último de cada trimestre del año fiscal, con excepción de los contribuyentes ocasionales, sin líneas regulares que inicien o terminen en la República, los que deben efectuar el pago en la Aduana al obtener el despacho del medio de transporte.

La Ley básica vigente es la de 21 de junio de 1928, modificada por el Decreto 354 de julio 20 de 1934. El Reglamento vigente está con-

tenido en el Decreto No. 29 de diciembre 30 de 1928, aclarado en la Circular 10 de julio 5 de 1934, para que no se exija el impuesto a los excursionistas en tránsito y por el Decreto 2257 de agosto 22 de 1934.

La Ley dos de 22 de mayo de 1951 creó un impuesto a los pasajes.

Impuesto del 3% sobre los ingresos brutos por carga y pasajeros

Se paga este impuesto, con el recargo del 20%, por la carga y pasajeros tomados en Puertos nacionales, mediante declaración jurada, y por las Empresas de navegación extranjeras que se dediquen al tráfico de carga y pasajeros entre puertos nacionales y extranjeros, dentro de los 30 días naturales siguientes al último de cada Trimestre del año fiscal, haciéndose el pago en las Aduanas al tiempo de despachar el buque cuando los consignatarios no tengan líneas regulares.

La Ley básica es la de 6 de julio de 1928, modificada por la Ley de Emergencia de 29 de enero de 1931, que explica el carácter sustitutivo de este impuesto respecto al de utilidades, y la Ley 28 de octubre 8 de 1941, que estableció el recargo del 20%.

El Reglamento está contenido en el Decreto 307 de 27 de febrero de 1929.

Impuesto global sobre ingresos sustitutivos de utilidades y otros

Se creó el Impuesto global sobre ingresos en sustitución de los impuestos de utilidades, capital, exceso de utilidades y acciones al portador, respecto a los comerciantes e industriales cuyas ventas no excedan de setenta mil pesos en el año, los que contribuirán según la escala que en esta Ley 13 de 22 de diciembre de 1951 se establece, sobre los ingresos. Este impuesto global debe pues también relacionarse en el impuesto sobre las entradas brutas.

Impuesto del 2½% sobre entradas por la venta a plazos de bienes muebles o inmuebles

Este impuesto, con el recargo del 20%, se paga mediante declaración jurada en los 30 días naturales siguientes al último de cada Trimestre del Año Fiscal. La Ley básica es la de 6 de julio de 1928, que fué modificada por la Ley de 27 de julio de 1932, y por la 8 de 8 de septiembre de 1941 en cuanto al recargo del 20%.

El Reglamento está contenido en el Decreto 308 de febrero 27 de 1929, que ha tenido las siguientes modificaciones:

El Decreto 2597 de septiembre 17 de 1941; el Decreto 533 de abril 5 de 1930; y el Decreto 1235 de septiembre 1º de 1931.

El Impuesto sobre ventas a plazo ha sido derogado.

Impuesto sobre las plantas radiotelefónicas transmisoras

Este impuesto, de cuota fija, según la potencia de las plantas, se paga por anualidades adelantadas dentro de los primeros treinta días de cada año fiscal a razón de $ 50.00 anuales cuando su potencia no exceda de 250 Watts; de $ 75.00 cuando excediendo de 250 no pase de 500 y así sucesivamente.

La Ley básica es la de Emergencia de 29 de enero de 1931.

Las disposiciones reglamentarias están contenidas en la Circular 19 de 15 de junio de 1932, la Circular 2 de abril 25 de 1940, y el Decreto 4353 de diciembre 17 de 1948 que señala el pago de la anualidad en julio.

Impuesto sobre comunicaciones telefónicas de larga distancia

Este impuesto de 5 centavos cuando la comunicación paga más de 50 centavos y no más de $ 2.00 y de 10 centavos cuando exceda de $ 2.00, se paga mensualmente, recaudándose del interesado por la entidad que preste el servicio.

La Ley básica es la de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931.

Se suspendió este impuesto por el Decreto 3779 de octubre 16 de 1944.

Impuesto de un centavo por cada 100 arrobas de caña de los colonos

Este impuesto que también afecta las cañas de Administración, es satisfecho por el Colono a través del Ingenio. Al liquidarse sus cañas le descuenta este centavo y lo ingresa en la Administración Fiscal. Su Ley básica es la número 16 de 2 de enero de 1934, que fijó un cuarto de centavo siendo modificada por la de septiembre 3 de 1937 de Protección al pequeño colono que estableció un centavo por cada 100 arrobas. Las disposiciones reglamentarias están contenidas en la Circular número 8 de 31 de mayo de 1934.

Impuesto de producción de azúcar extensivo a las mieles

Están sujetos a este impuesto los Ingenios, Refinerías, Turbinas o particulares que realicen venta de azúcar o mieles invertidas. La Ley básica es el Decreto-Ley 441 de 24 de agosto de 1934. Las disposiciones reglamentarias están contenidas en la Circular de mayo 11 de 1935 y en los Decretos de Agricultura 178 de enero 28 de 1942; 382 y 385 ambos de febrero 16 de 1942; y el 1127 de abril 23 de 1942.

Impuesto de un centavo F.E.A.N. de hacendados

Este impuesto de un centavo sobre cada saco de azúcar de 325 libras, es pagado por los fabricantes de azúcar mediante declaración jurada dentro de tres días siguientes a la presentación de la relación o declaración jurada siendo su Ley básica la 141 de 3 de mayo de 1935. Su Reglamento está contenido en el Decreto 1627 de 18 de octubre de 1917 modificado por el Decreto 1318 de mayo 29 de 1935 y la distribución del Fondo.

Impuesto del Fondo Especial para la protección de la ganadería nacional de diez centavos por cada res que se trapase o sacrifique

Este impuesto se paga mediante sellos al expedirse los Certificados o Pases, por el vendedor, cedente o dueño del ganado que se conduzca para ser sacrificado o dueño que lo sacrifique.

La Ley básica es el Decreto-Ley 457 de 18 de diciembre de 1935.

El Reglamento vigente está contenido en el Decreto 1591 de 3 de julio de 1937, que creó la Comisión de Defensa de la Ganadería Nacional.

Impuesto de diez centavos por cada 100 libras de café descascarado

Este impuesto se paga, mediante declaración jurada al efectuarse el transporte del café, por las personas que lo cultiven, o cosechen, haciéndolo efectivo quienes soliciten en el Instituto Cubano de Estabilización del Café las guías certificadas de identidad para el transporte.

La Ley básica es el Decreto-Ley 798 de 4 de abril de 1936; y su Reglamento está contenido en el Decreto 2891 de 7 de octubre de 1943.

Impuesto de un cuarto de centavo por libra de café descascarado

Este impuesto por cada libra de 460 gramos debe pagarlo quien opere por su cuenta la planta descascaradora, mediante declaración jurada en la Administración Fiscal dentro de los diez días siguientes al vencimiento de cada quincena natural.

La Ley básica es el mismo Decreto 798 de 4 de abril de 1936 antes mencionado; y su Reglamento vigente está contenido en el Decreto 2009 de 1937, que fué modificado por el Decreto 1532 de julio 30 de 1938 y el 107 de enero 8 de 1941, tratando este último de las licencias que deben obtener las plantas descascaradoras, y del Fondo Especial de la Asociación Nacional de Caficultores de Cuba.

Impuesto de un cuarto de centavo por libra de café que se tueste

Este impuesto lo paga quien opere el establecimiento o aparato tostador de café, mediante declaración jurada, dentro de los primeros diez días de cada mes por el café tostado en el mes anterior.

Las multas administrativas se imponen con independencia de las sanciones del Juzgado Correccional como reos de falta la primera vez y como reos de delito cuando reincidan, de acuerdo con el Decreto 1796 de 1937.

La Ley básica es el Decreto-Ley 798 de 4 de abril de 1936.

Las Disposiciones reglamentarias están contenidas en el Decreto 2745 de octubre 4 de 1941, que modificó el 1796 antes mencionado.

Impuesto de nueve centavos por cada saco de producción de azúcar

Este impuesto por cada 325 libras netas de azúcar lo paga el Ingenio que la elabore mediante declaración jurada diaria dentro de los tres días siguientes a la presentación de la declaración, haciéndose generalmente por producción calculada, a reserva de reclamar la diferencia que pudiera producirse.

La Ley básica vigente es la de 30 de diciembre de 1936; y su Reglamento está contenido en el Decreto 373 de enero 30 de 1937 que trata del Gobierno y Administración del Patronato de las Escuelas Rurales Cívico Militares.

Impuesto de medio centavo F.E.B.N. por cada saco de azúcar de 325 libras

Este impuesto se paga mediante declaración jurada en los mismos términos del impuesto de nueve centavos antes explicado.

La Ley básica vigente es la No. 20 de 21 de marzo de 1941. Su Reglamento está contenido en el Decreto 1627 de 18 de octubre de 1917.

Las multas administrativas son de $ 250 a $ 1,500 según la Ley de 6 de julio de 1928.

Impuesto de seis centavos por la producción de cada saco de 325 libras de azúcar

Este impuesto lo paga el Ingenio en los mismos términos explicados respecto al impuesto de nueve centavos antes mencionado.

La Ley básica es la No. 31 de 22 de noviembre de 1941.

El Reglamento vigente está contenido en el Decreto 1627 de 18 de octubre de 1917.

Impuesto de 1½ centavo F.E.I.C.F. azúcar

Este impuesto lo paga el Ingenio en los mismos términos del de nueve centavos antes mencionado. Su Ley básica es la Ley 20 de 21 de marzo de 1941, Artículo 20 del Capítulo II del Título II.

Su Reglamento vigente está contenido en el Decreto 1627 de 1917 citado con ocasión de los dos impuestos que acabamos de relacionar.

Impuesto sobre la Renta

Este impuesto está asignado a la Sección de igual denominación y ha sido, últimamente, objeto de sustanciales modificaciones, en dos años consecutivos.

La Ley básica vigente es el Acuerdo-Ley No. 1 de 31 de diciembre de 1941 que lo creó, modificado por el Acuerdo-Ley No. 15 de 6 de febrero de 1942 y por la Ley No. 7 de 5 de abril de 1943. Con posterioridad a esta Ley 7, que autorizó al Ejecutivo para suspender las deducciones del Artículo XIII del Acuerdo-Ley número uno de 1941, se han acordado sustanciales modificaciones en este impuesto, no solo en cuanto a las personas sujetas al mismo, para obligar a su pago independiente a cada uno de los esposos sin la deducción que por razón del matrimonio autorizaba con sentido de justicia el Acuerdo-Ley No. uno de 1941, sino también, últimamente, para dejar sin efecto esa contribución simultánea y por mitad de cada uno de los cónyuges, y para crear un tipo de contribuyente social, el matrimonio, que quizás no encuentre institución semejante en todo el Derecho Fiscal Comparado. Se obligó primero a los cónyuges a la contribución separada, haciendo una especie de liquidación de la Sociedad Legal de Gananciales, disposición en verdad, poco afortunada, en la que no advirtieron que al hacer, con la escala de acentuada progresividad, un contribuyente en cada cónyuge, aunque suprimieron la deducción del beneficio por razón del matrimonio, el impuesto a pagar resultaba en definitiva menor. En otros casos, el impuesto resultaba más oneroso. Advertidos del error después de la vigencia de la Ley, en vez de volver al sistema primitivo de la Ley básica de 1941, incurrieron en el nuevo desacierto de crear el contribuyente social del matrimonio y el sentido de justicia fué ahogado por el exclusivismo fiscal.

Las últimas modificaciones son las contenidas en la Ley 13 de 22 de diciembre de 1951 que fué reglamentada por el Decreto 508 de 21 de febrero de 1952; y en cuanto a los solares yermos por el Decreto 235 de 6 de febrero de 1952 publicado en las páginas 2959 y siguientes de la *Gaceta Oficial* No. 38 del 14 de dicho mes y año; y por la Ley 2 de

22 de mayo de 1951 reglamentada por el Decreto 2500 publicado en la *Gaceta Oficial* de 22 de junio de 1951.

Este impuesto tiene como objeto todos los ingresos. Se paga conforme a escala, habiéndose ampliado el término del pago, que fué durante los primeros años de este impuesto y hasta el último período cobrado, por el año transcurrido de 1º de octubre al 30 de septiembre del año entrante, y dentro de los primeros veinte días naturales del mes de octubre, en el realizado directamente por los contribuyentes, según su declaración a la Administración Fiscal respectiva; y por retención de quienes efectúen los pagos al contribuyente, dentro de los primeros veinte días naturales siguientes al mes de la retención. Están sujetos a este impuesto los cubanos residentes en el territorio nacional, y los nó residentes en cuanto a ingresos que procedan de entidad establecida en Cuba o como funcionarios o empleados cubanos y por razón de renta, y los extranjeros, residan o no en Cuba, los primeros por renta obtenida en Cuba o por patrimonio cubano o ganado en Cuba, y los no residentes, cuando la renta proceda de negocio establecido en Cuba o como funcionario o empleado cubano o por negocios o bienes radicados en Cuba.

El Reglamento está contenido en el Decreto 3603 de diciembre 13 de 1943, que ha sido objeto de múltiples modificaciones, últimamente por razón de las introducidas a la Ley básica.

Con anterioridad a ese Decreto 3603 de 1943 se dictaron los siguientes Decretos, todos del año 1942:

458 de febrero 14; 759 de marzo 17; 986 de abril 9; 2994 de octubre 19; 3251 de noviembre 8; 3519 de noviembre 27; 3730 de 31 de diciembre de 1942, y el 1610 de mayo 27 de 1943. Estos Decretos, principalmente, contienen prórrogas de términos y el 759 señaló reglas sobre el impuesto, por los sueldos, salarios, retribuciones, pensiones, honorarios, etc.

El Decreto 3743 de 31 de diciembre de 1943, prorrogó uno de los términos del Decreto 3603.

En el año de 1944 se dictaron los seis Decretos siguientes: 1652 de junio 12; 3749 de octubre 19; 3754 de octubre 20; 3986 de noviembre 9; 4300 de noviembre 20; y 4793 de diciembre 28, que prorrogaron los términos para el pago, algunos hasta el 15 de enero del entrante año y señalan Indices para los contribuyentes; y el 1652 tiene modificaciones sustanciales al Reglamento del 3603.

En el año 1945 se dictaron los cuatro siguientes Decretos: el 712 de marzo 8 que suspendió el impuesto durante los años 45 y 46 a los

Colonos de Pinar del Río y de la Habana, con olvido injusto para los Colonos del extremo oriental de Las Villas y occidental de Camagüey, que sufrieron los mismos efectos de los ciclones; el 3172 de octubre 17; el 3407 de noviembre 1º, y el 3773 de noviembre 30, que se refieren a prórrogas para el pago y el señalamiento de Indices.

Durante el año 1946 se dictaron los Decretos 2405 de septiembre 27 y 2539 de octubre 22, respectivamente, señalando Indices y prorrogando el término para el pago.

Durante el año 1947 se dictaron los tres siguientes Decretos: 3319 de septiembre 24; 3649 de octubre 16; y el 3896 de noviembre 8, que señalaron Indices y prorrogaron el término para el pago.

Durante el año 1948 se dictaron los dos Decretos 3428 de octubre 18 y 3743 de noviembre 5, que prorrogaron el término para el pago y señalaron Indices.

En el año 1949 se dictó el Decreto 4656 de octubre 21 que señaló Indice para el período vencido en 30 de septiembre de 1949, prorrogando el término para el pago hasta el 9 de noviembre de dicho año. Los Indices se publicaban vencido ya el término y el término se prorrogaba, relativamente, por menos días.

En el año 1950 se dictó el Decreto 1298 de mayo 3, que suspendió condicionalmente multas y recargos anteriores, y el 2028 de septiembre 22 que fijó Indices para el pago del impuesto.

Este impuesto del Acuerdo-Ley No. 1 de 1941 fué modificado por los Artículos 32 y siguientes y Disposiciones Transitorias de la Ley 2 de 22 de mayo de 1951, que dispuso la contribución separada, de por mitad, de los Gananciales, por los esposos; y por los Artículos 13 y siguientes de la Ley 13 de 22 de diciembre de 1951, que derogando la precitada Ley 2, en algunos extremos, entre ellos la mencionada contribución por cada cónyuge de la mitad de los gananciales, creó para los esposos el llamado Contribuyente Social.

Impuesto sobre el capital cubano invertido en el extranjero

Está asignado a la Sección del Impuesto sobre la Renta y debe ser pagado por las personas naturales o jurídicas de nacionalidad cubana, por los Fondos, Sueldos, Capitales, Bienes y cualesquiera otra inversión de dinero que posean en el extranjero, y las de nacionalidad extranjera, cuando los Fondos pertenezcan a industrias o comercios establecidos en Cuba. Este impuesto se paga por declaración jurada en la Administración Fiscal, dentro de los diez días naturales siguientes de cada mes, al tipo del 0.15% hasta el Decreto 765 de 3 de marzo de 1950 que lo bajó al 0.08%.

La Ley básica es la No. 7 de 5 de abril de 1943, que fué parcialmente suspendida, y de acuerdo con las facultades que la misma otorgó al Presidente de la República, se han dictado en forma de Decreto, las siguientes modificaciones:

El Decreto 3779 de octubre 16 de 1944 suspendió el impuesto en cuanto a los fondos o saldos de los Bancos establecidos en Cuba, por razón de las atenciones del giro bancario y por un 50% en cuanto a inversiones en valores de guerra de las Naciones Unidas; por el Decreto 765 de marzo 3 de 1950 se bajó este impuesto al 0.08% y se fijaron reglas respecto a las Compañías de Seguros y Fianzas; y por el Decreto 1045 de marzo 31 de 1950, que creó el Registro de Corredores de Valores en la Sección de Impuesto sobre la Renta, se favorece a los que tengan inversiones en valores no sujetos a este impuesto.

Las disposiciones reglamentarias respecto al precitado Decreto 765, están contenidas en el Decreto del Ministro de Hacienda de marzo 11 de 1950.

Impuesto sobre la compra-venta de valores extranjeros

Están sujetas a este impuesto las compra-ventas que se hagan de valores extranjeros, bien en Cuba o en el extranjero, a favor de personas residentes en Cuba, efectuándose el pago al tipo del 0.05% del valor de la operación, mediante declaración jurada por el mismo contribuyente o mediante retención por el Corredor que haya intervenido, dentro de los primeros diez días naturales del mes siguiente a aquel en el que la operación se hubiere realizado. La Ley básica es la número 7 de 5 de abril de 1943.

Impuesto sobre las cuentas corrientes inactivas

Este impuesto cuya Ley básica es la No. 7 de 5 de abril de 1943, fué suspendido por el Decreto 3779 de 1944 publicado en la *Gaceta Oficial* de octubre 25 de ese año. El tipo de imposición es el del 3% para los Bancos o depositantes como retentores cuando durante 12 meses no se efectúen operaciones de depósito o extracción.

Impuesto sobre fondos en garantías de alquileres

Este impuesto, cuya Ley básica es la No. 7 de 5 de abril de 1943, fué suspendido por el mismo Decreto 3979 de 1944 mencionado al relacionarse el impuesto sobre las cuentas inactivas. Su pago corresponde a los dueños, arrendadores y subarrendadores de fincas urbanas por los

fondos que reciban en garantía de los alquileres y al tipo del tercio del 1% mensual, por declaración jurada en la Administración Fiscal del domicilio, dentro de los diez primeros días naturales de cada mes.

Impuesto de utilidades

Este impuesto debe pagarse por las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, comprendidas en las tarifas 2, 3 y 4 de la Ley de 29 de enero de 1931, por las utilidades netas que obtengan en Cuba o que sean satisfechas dentro o fuera de Cuba o se paguen en territorio cubano, aunque resida en el extranjero la persona deudora. El pago se realiza por retención directa o indirecta o por declaración jurada del contribuyente o por la acción de la Administración, por años o trimestres, según se trate de utilidades o de intereses o de dividendos, y en el primer caso dentro de los sesenta días hábiles siguientes al año natural o el económico-social o dentro del mes siguiente al vencimiento del trimestre, con recargo del 5% y del uno por cada mes subsiguiente.

La Ley básica vigente es la de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931, a la que se le han introducido las siguientes modificaciones:

En 1932, en las leyes de enero 22, julio 29 y septiembre 23; en 1935, por los Decretos-Leyes 205 y 316, respectivamente, de septiembre 3 y de octubre 11, ambos sobre derogaciones relativas a sueldos y de intereses de préstamos garantizados con inmuebles; por la Ley de 23 de junio de 1938; por la número 28 de 8 de septiembre de 1941, a cuyo amparo y por el Decreto 2597 de ese año, se estableció el recargo del 20%; por la 31 de noviembre 22 de 1941 que asignó para los fondos del Empréstito de 25 millones, el 20% de recargo sobre la Tarifa cuarta; por la Ley 7 de abril 5 de 1943 se hicieron modificaciones en cuanto a intereses, se adicionaron incisos en las Tarifas segunda, tercera y cuarta, expresándose que deben pagar impuestos según la Tarifa cuarta, las Compañías Anónimas, las Comanditarias por acciones y las de responsabilidad ilimitada; por la Ley 3 de septiembre 9 de 1944 se mantuvo el recargo del 20% del que trata el 2597 de 1941 antes mencionado, hasta 31 de diciembre de 1945; y por la Ley 16 de noviembre 22 de 1949 se aumentaron estos impuestos para atender a los gastos de la Universidad de Oriente.

El Reglamento está contenido en el Decreto 1117 de 31 de mayo de 1939, y en cuanto a la Tarifa segunda en el Decreto 1599 de 5 de junio de 1950; y respecto a la Ley 16 de 1949, en el Decreto 2345 de 1° de agosto de 1950.

Las modificaciones reglamentarias han sido las siguientes:

Por el Decreto 1296 de abril 24 de 1943; por el Decreto 1381 de mayo 18 de 1944, que aceptó como deducibles las gratificaciones o aguinaldos a los empleados y obreros al finalizar el año o el cierre de las operaciones; por el 3755 de octubre 21 de 1944; por el 4620 de diciembre 18 de 1944 que suspendió el cobro a determinados Ingenios por los años 1946 al 1949; el 712 de marzo 8 de 1945 sobre pérdidas en la zafra de 1945; por el 779 de marzo 12 de 1945 sobre que el término de sesenta días sin recargo ni multas se cuente a partir de la fecha del cierre del balance; por el 2396 y el 4100, respectivamente, de septiembre 5 y diciembre 28 de 1945; por el 1199 de mayo 2 de 1946 que suspendió el cobro de este impuesto a las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la pesca como pescadores o como armadores; y por los 763, 1298, 2337 y 2379 de 1950, respectivamente, de marzo 3, mayo 3, que condicionalmente suspendió multas y recargos, de agosto 1º y de junio 17.

Impuesto de utilidades y exceso

Se creó el impuesto global sobre ingresos en sustitución de los impuestos de Utilidades, Capital, Exceso de utilidades, y Acciones al Portador, respecto a los comerciantes e industriales cuyas ventas no excedan de $ 70,000.00 en el año, los que contribuirán según la escala que en la Ley 13 de 22 de diciembre de 1951 se establece, sobre los ingresos. Este impuesto global debe pues relacionarse también en el impuesto sobre entradas brutas.

Impuesto del 3% de los ingresos brutos en sustitución del impuesto sobre utilidades líquidas

Este impuesto, cuya Ley básica, citada al tratar del impuesto de utilidades, es la de 23 de septiembre de 1932, con el recargo del 20% que al amparo de la Ley 28 de septiembre 8 de 1941 puso en vigor el Decreto 2597 de 1941, y cuyas disposiciones reglamentarias son las mismas antes mencionadas respecto al impuesto de utilidades, tiene como sujetos a las Compañías extranjeras que realicen operaciones en Cuba por medio de Sucursales, Compañías subsidiarias, Agentes o Representantes, y a las que se dediquen al negocio de películas cinematográficas. Grava los ingresos brutos obtenidos por todos conceptos cuando no se puedan justificar los precios de costo y venta, o cuando se convenga como precio un tanto por ciento del ingreso en territorio cubano. El pago se realiza por declaración jurada.

Impuesto sobre exceso de utilidades

La Ley básica es la No. 7 de 5 de abril de 1943. Están sujetas a este impuesto todas las personas naturales o jurídicas mencionadas en sus distintas tarifas y se paga, al tipo del 15% anual, sobre las utilidades que excedan del 10% del capital declarado libremente por el contribuyente, mediante declaración jurada en la Administración Fiscal de su domicilio, liquidándose el impuesto el día del cierre del Balance para ser ingresado dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de la liquidación, con recargo del 5% por los primeros sesenta días de demora, y el 1% por cada mes o fracción posterior.

El Reglamento está contenido en el Decreto 2407 de 21 de agosto de 1943, que ha sido modificado por los siguientes Decretos:

1686, 2678 y 3284, respectivamente, de junio 3, septiembre 14 y noviembre 12, todos de 1943, sobre prórroga los dos últimos respecto a la Patente Unica; 4620 de diciembre 18 de 1944, suspendiendo el cobro a varios Ingenios en los años de 1946 a 1949; 779 de marzo 12 de 1941 sobre el término de sesenta días hábiles a partir de la fecha del cierre del Balance y el Decreto del Ministro de octubre 26 de 1948 de orden administrativa.

La Ley No. 2 de 22 de mayo de 1951 creó el impuesto del 4% sobre el superávit de utilidades no distribuídas de las Sociedades anónimas que excedan del 30% del capital; y modificó el citado impuesto de utilidades.

Impuesto de dividendos e intereses

La Ley de 29 de enero de 1931 que lo creó modificada por la Ley 7 de 5 de abril de 1943, fué finalmente modificada por el Artículo 23 de la Ley No. 2 de 22 de mayo de 1951.

Impuesto sobre el capital

La Ley básica es la 7 de 5 de abril de 1943 que sujetó a este impuesto, al tipo de $ 3.00 anuales por cada mil pesos o fracción, del capital estimado en el valor real del negocio con que se está operando en Cuba a las Sociedades de todas clases nacionales o extranjeras, por declaración en la Administración Fiscal del domicilio, que se liquidará el 1° de mayo de cada año, para efectuarse el pago dentro de dicho mes.

El Reglamento vigente está contenido en el mismo Decreto 2407 de 21 de agosto de 1943 que acabamos de mencionar, al que se han introducido modificaciones por los siguientes Decretos:

1686, 2678 y 3282 respectivamente de junio 3, septiembre 14 y de noviembre 2, todos de 1943 sobre prórroga, inclusive para la declaración de la Patente Unica, para el pago de los impuestos al Capital y sobre las acciones; 4620 de 18 de diciembre de 1944 sobre suspensión a algunos Ingenios en los años del 46 al 49; 1448 de mayo 25 de 1945; y Decretos del Ministro de mayo 27 de 1946, mayo 23 del 1947, mayo 25 de 1948 y mayo 26 de 1949, en todos los cuales se prorrogó hasta el 30 de junio del respectivo año el término para presentar las declaraciones juradas e ingresar el importe del impuesto.

Impuesto del capital

Se creó el impuesto global sobre ingresos en sustitución de los impuestos de utilidades, capital, exceso de utilidades y acciones al portador, respecto a los comerciantes e industriales cuyas ventas no excedan de $ 70,000.00 en el año, los que contribuirán según la escala que en esta Ley 13 de 22 de diciembre de 1951 se establece, sobre los ingresos. Este impuesto global debe pues relacionarse también en el impuesto sobre las entradas brutas.

Impuesto sobre el capital y exceso de utilidades

Fué modificado por la Ley No. 2 de 22 de mayo de 1951.

Impuesto sobre las acciones

El Artículo 28 del Capítulo V de la Ley 7 de 5 de abril de 1943 estableció, por una sola vez, un impuesto de diez centésimos sobre el valor real de las Acciones nominales emitidas por las Compañías de todas clases que operen en Cuba, que se pagaría en el mes de mayo de aquel año. El impuesto a las Acciones al portador y a la parte del Capital invertido en Cuba o asignado a operaciones que en este país se realicen por Compañías extranjeras que también tengan operaciones fuera de Cuba, deben pagarlo como retentores, para cobrárselo a los accionistas al tipo de 15 centésimas de un 1% anual, si bien cuando el valor real de la Acción sea inferior a $ 36.36 el impuesto será de cinco centavos por Acción. El pago se efectúa dentro del mes de mayo por las acciones que estuvieren en circulación el día 1º de dicho mes. El Reglamento vigente está contenido en el Decreto 2407 de 21 de agosto de 1943 que ha sido modificado por los mismos nueve Decretos citados al tratar en el apartado anterior del impuesto al capital.

Impuesto sobre acciones al portador

La Ley 7 de 5 de abril de 1943 fué modificada por la Ley No. 2 de 22 de mayo de 1951.

Acciones al portador

Se creó el impuesto global sobre ingresos en sustitución de los impuestos de utilidades, capital, exceso de utilidades y acciones al portador, respecto a los comerciantes, e industriales cuyas ventas no excedan de $ 70,000.00 en el año, los que contribuirán según la escala que en esta Ley 13 de 22 de diciembre de 1951 se establece, sobre los ingresos. Este impuesto global debe pues relacionarse también en el impuesto sobre las entradas brutas.

Impuestos asignados a la Dirección General de Impuestos de la Ley de Obras Públicas

La Ley básica es la de 15 de julio de 1925, conocida generalmente como Ley de Obras Públicas, que fué modificada y adicionada por la de 24 de julio de 1928, por la de 14 de febrero de 1938, que además creó un impuesto al Transporte de carga y pasaje reducido por la Ley de 26 de febrero de 1938, y por el Acuerdo-Ley No. uno de 21 de diciembre de 1941 que estableció un impuesto de $ 5.00 sobre los automóviles de matrícula particular.

Este impuesto sobre toda clase de vehículos debe ser pagado por sus propietarios en cuotas anuales de por mitad en cada semestre, en julio y enero de cada año, a los tipos especificados para cada clase de vehículo en las respectivas tarifas, alcanzando también a las bicicletas, éstas en el primer mes de cada año fiscal. El Estado compensa a los Municipios y a las Provincias en una suma equivalente al 50% del promedio que en los últimos cinco años hayan percibido por el impuesto de transporte terrestre.

Las disposiciones reglamentarias están contenidas en el Decreto 1272 de 24 de junio de 1938, que trata del impuesto del peaje.

Con anterioridad se habían dictado los dos Decretos 1138 de mayo 2 de 1934 y 1891 de junio 30 de 1937 que, respectivamente, estableció un aumento del 25% para los autocamiones con bandas macizas y elevó al 35% ese precitado impuesto.

Han sido numerosos los Decretos, tanto del Presidente de la República como del Ministro de Hacienda y del Director de este Fondo Especial, según puede advertirse por la siguiente relación:

Decretos 1453, 1608, 1684 y 2346, respectivamente, de julio 11, agosto 10, agosto 20 y noviembre 2, todos de 1938, que modificó el Reglamento-Decreto 1272; reconoció vigencia a dicho Decreto 1272 para exigir el ingreso de las cantidades recaudadas, aclarándolo como aplicable a todos los contribuyentes por el peaje.

Decreto 2684 de diciembre 8 de 1919 para que se cobrara desde julio 1º de 1939 el aumento de 35% de la Tarifa a los autocamiones con bandas macizas.

Los siete siguientes Decretos del año 1940: 94 de enero 17 que declaró exentas las bicicletas dedicadas por sus dueños a deportes y paseos; 823 de marzo 30, sobre Altas, Bajas, etc., de vehículos; 1627 de junio 21 que derogó la exención a las bicicletas y fijó la Tarifa; 1726 de junio 26 que rebajó la Tarifa sobre "demostración para automóviles"; 2024 de agosto 7, sobre básculas en las carreteras para fijación de la carga de vehículos motorizados y de transporte animal; 3360 de noviembre 27 sobre funcionamiento y custodia de dichas básculas; 3467 de diciembre 10 estableciendo un recargo en la Tarifa.

En 1941 se dictó el Decreto 180 de enero 30 que suspendió los recargos del precitado Decreto 3467, modificado también por el 2209 de agosto 8, en lo referente al recargo a los Omnibus y Camiones accionados por gas-oil, diesel-oil, etc. y el 2603 de septiembre 16 sobre el mismo Decreto 3467 antes citado. El 203 de febrero 2 de 1942 suspendió el cobro del recargo del Decreto 3467 a los Omnibus y Camiones movidos por petróleo; el 518 de febrero 27 de 1943 sobre devolución del recargo que se hubiere pagado según el Decerto 3467; el 1695 de junio 12 de 1944 contiene el Reglamento de las Básculas para la comprobación de pesos; el 1679 del 14 del mismo mes y año, expresa la Tarifa para los autocamiones y sus arrastres de cualquier tonelaje; el 3021 de diciembre 20 de 1946, modifica el Decreto 2549 de 18 de octubre de 1935 sobre los beneficios a los automóviles y equipos que traigan los turistas, siendo complementado por el Decreto del Ministro de 10 de enero de 1947; en agosto 25 de 1947 el Director del Fondo Especial dictó Disposiciones en relación con el Alta de autocamiones, y el mismo año por el Decreto 3292 de septiembre 24 se prohibió expedir chapas de circulación, según el Decreto-Ley 800 de 4 de abril de 1936, a no ser que se justifique tener en tramitación la correspondiente licencia; y finalmente, con relación a las bicicletas, se dictaron los Decretos 3735 de noviembre 8 de 1948 para que el impuesto se pague de una sola vez en enero de cada año y el de septiembre 1º de 1949 del Ministro explicando el mismo asunto.

Impuesto del consumo sobre la gasolina, el petróleo y otros productos

Este impuesto lo paga directamente el importador y el productor e indirectamente el consumidor, sobre la gasolina y sus sustitutos, el petróleo que se capte por concesionario, la tractorina destilada en el territorio nacional, el gas-oil, y sobre la cuantía total de los adeudos de importaciones, siendo los tipos de imposición en cuanto a la gasolina y sustitutos de once centavos por galón para el Fondo Especial y dos centavos para Rentas Públicas, con tipos inferiores para el petróleo, la tractorina, el gas-oil, y sobre la cuantía total de las importaciones y de esos productos y sus derivados, haciéndose este pago en las Aduanas al efectuarse la importación o en las Administraciones Fiscales.

La ley básica es la de 15 de julio de 1925 que ha recibido las múltiples siguientes modificaciones:

Ley de 24 de julio de 1928 que estableció el impuesto de diez centavos por galón y rebajó los derechos arancelarios, con facultades al Ejecutivo para establecer un impuesto de consumo sobre el petróleo y sus derivados y sobre el carbón mineral; Ley de 24 de mayo de 1927, sobre exención para el Cuerpo de Aviación Militar; enero 29 de 1931, aumentando los impuestos en un 10%; enero 22 de 1932 que crea un impuesto adicional, a la gasolina de dos centavos por galón; Decreto-Ley 347 de julio 17 de 1934, sobre exenciones diplomáticas; 759 de diciembre 18 de 1934 sobre exenciones a la Compañía Cubana de Aviación, en tanto sea contratista del Estado Cubano; 910 de mayo 8 de 1935 eximiendo al Automóvil Club de Cuba para lo que sirva al Cuerpo Diplomático; 67, de julio 8 de 1935 aplicando el 2% como máximo a los Derechos Consulares de los productos de importación americana; 111 de 1935 eximiendo a la Fundación Rockefeller; 188 de 1935 sobre exención a la Policía Nacional de la Habana; 249 de 1935 sobre exención a las aeronaves que sirvan líneas internacionales; Ley de agosto 10 de 1937 sobre exención a Organismos Oficiales de salubridad, Instituciones Cívico-Militares, Consejo Nacional de Tuberculosis y Corporación de Asistencia Pública; Ley de mayo 9 de 1938 sobre mineral combustible; Ley de mayo 18 de 1939 que crea el impuesto de un centavo por cada 52 galones para la Jubilación Civil; Acuerdo-Ley 14 de 1942 que establece impuesto al petróleo que se destile o refine, y demás productos y la Ley 7 de noviembre 10 de 1942 que eleva a dos centavos el impuesto de un centavo sobre bultos importados según la Ley de 18 de mayo de 1939.

El Reglamento de este Impuesto está contenido en el Decreto 1517 de 15 de julio de 1925, al que se han introducido las siguientes modificaciones:

Decreto 362 de marzo de 1931 que contiene las especificaciones de los petróleos y sus derivados; Decreto 1718 de noviembre de 1932 aclarando el arancel; Decreto 2721 de noviembre 2 de 1935, que reglamenta el Decreto 759 de 1934 antes mencionado; Decreto 715 rebajando del 5 al 2% de los derechos consulares al Reino Unido y al Canadá, según el Decreto 651 de marzo 13 de 1936, Decreto 769 de abril 4 de 1936 autorizando el uso del Renzol como desnaturalizante; Decreto 352 de enero 30 de 1937 estableciendo básculas automáticas para el petróleo y sus derivados; decreto de abril 28 de 1938 sobre Reglamento del Decreto 352 de 1936; Decreto 2625 de octubre 16 de 1939, relacionado con el antes citado Decerto 352; Decreto 343 de febrero 12 de 1940 elevando al 10% el Royalty a las naftas de producción nacional; Decreto 1223 de mayo 7 de 1940, suspendiendo el cobro de los impuestos de once centavos y dos centavos a la nafta y gasolina de Motembo; Decreto 1739 de julio 3 de 1940 prohibiendo la importación de gasolina a depósito mercantil; Decreto 2056 de agosto 9 de 1940 reglamentando el Decreto-Ley 249 de 18 de septiembre de 1936; Decreto 518 de febrero 27 de 1942, reglamentando provisionalmente los impuestos del Acuerdo-Ley No. 14 de febrero 6 de 1942; Decreto 1015 de abril 14 de 1942 poniendo en vigor un impuesto de 0.045 por galón de gasolina o nafta de producción nacional que se consuma en la República; Decreto 1098 de abril 20 de 1942 que entre los productos de importación libre procedentes de los Estados Unidos de América a las Compañías que exploten yacimientos de níkel, comprende los combustibles y lubricantes; Decreto 1600 de junio 15 de 1942 que deja sin efecto el precitado 1015; Decreto 1933 de julio 19 de 1942 que exime de cualquier impuesto a la Cayuga Construction Company, por un aeropuerto de nueva contrucción; Decreto 2194 de agosto 10 de 1942 que aclara el precitado 1098; Decreto 2935 de octubre 9 de 1942, aclaratorio del 1933 antes mencionado, en el sentido de comprender el impuesto de consumo sobre la gasolina y el gas-oil; Decreto 3433 de noviembre 24 de 1942 sobre aforo de petróleo; Decreto 2188 de julio 27 de 1943 sobre abono por las Compañías interesadas, de las horas extras que trabajan los funcionarios o empleados de este Fondo Especial; Decreto 1247 de abril 21 de 1943, aclaratorio del 1223 de 1940 antes mencionado respecto a petróleo de yacimientos cubanos y sus derivados; Decreto 2150 de julio 21 de 1944, modificando el Arancel de Aduanas respecto a naftas para las pinturas; Decreto 2398 de agosto 4

de 1944 suspendiendo el impuesto de ¼ centavo del Acuerdo-Ley 14 de 1942 antes mencionado al galón de petróleo crudo; Decreto 4512 de diciembre 11 de 1944, que derogó al 2398 antes mencionado; Decreto 3001 de septiembre 12 de 1944 sobre franquicia al correo aéreo interamericano; Decreto del Ministerio de enero 4 de 1946, señalando la temperatura de 25 grados a las importaciones de petróleo y sus derivados; y Decreto 14 de enero 3 de 1950, manteniendo la suspensión del cobro que había sido derogado por el Decreto 4512 antes mencionado.

Impuesto del ½% sobre las ventas, entradas brutas y consumo

Este impuesto, asignado a la Dirección General de Obras Públicas, tiene como Ley básica el Artículo XIV de la de 15 de junio de 1925, estando contenido su Reglamento en el Decreto 3212 de 22 de septiembre de 1947. Lo paga el importador o industrial y los que pagan sobre los ingresos, por las importaciones por las mercancías de fabricación del país y por los ingresos de los contribuyentes que tributen por este concepto, al tipo del ½%, pero con el recargo del 20% de la Ley 28 de 1941 y a elevarse al 2.40 el impuesto de la venta y entradas brutas, según el Decreto 2597 de 1941, el ½% del Fondo Especial, quedó aumentado al 0.30%.

Este impuesto se paga con los derechos arancelarios en las importaciones y en los demás casos en las Administraciones Fiscales.

Recargo de los derechos de importación de determinados productos

Se refiere a todos los artículos importados, y lo paga el importador, al tipo del 12% de recargo sobre los impuestos de importación de todos los artículos de lujo, y 3.60% de recargo sobre los impuestos fijados en los aranceles sobre los demás artículos que se importen, con excepción de los considerados de primera clase.

La Ley básica es el Artículo 16 de la Ley de 15 de julio de 1925, que fué modificado por la Ley 28 de 1941 en lo referente al recargo del 20% y el Decreto 2997 de 1941. El Reglamento contenido en el Decreto 1517 de 15 de julio de 1925, fué modificado por el No. 12 de agosto 23 de 1928, que autoriza a la Dirección del Fondo Especial para oponer reparos arancelarios, sometiéndolos previamente a la consideración de la Dirección General de Aduanas.

Impuesto sobre el dinero o su equivalente que se extraiga del territorio nacional

Este impuesto se refiere a todo acto u operación que directa o indirectamente signifique extracción de dinero o su equivalente del te-

rritorio nacional, y, por tanto, comprende a los pagos hechos en el extranjero por cuenta de personas residentes en Cuba. Son sujetos del impuesto el pasajero o el remitente, compradores de giros postales, expedidores de documentos de cambio, documentos mercantiles, exportadores, Bancos y en fin quien en cualquier forma bien para pago o para compensaciones ceda o deposite sus saldos en el extranjero. El impuesto fué inicialmente de ¼ de un 1% y por el Acuerdo-Ley No. uno de diciembre 31 de 1941 se elevó al 1% y por la Ley No. 7 de abril 5 de 1947 se elevó al 2%, exceptuándose del aumento las exportaciones cubanas a menos que de que el precio de esas exportaciones se utilicen en el extranjero. El impuesto se paga por los viajeros mediante declaración jurada al Delegado de la Administración en las Aduanas al embarcarse, y en los Distritos Fiscales y en su caso en las Oficinas de Correos.

La Ley básica es la misma llamada de Obras Públicas de 15 de julio de 1925, a la que se han introducido las siguientes modificaciones: La Ley de julio 24 de 1928 que declara que este impuesto estaría en vigor por un plazo no mayor de 20 años a partir del 15 de julio de 1925; la Ley 28 de septiembre 8 de 1941; el Decreto-Ley 1 de diciembre 31 de 1941 que elevó al 1% el original impuesto de ¼; y la Ley 7 de abril 5 de 1943 que elevó este impuesto al 2%.

El Reglamento está contenido en el 2679 de septiembre 26 de 1940, publicado en la *Gaceta Oficial* de noviembre 22 del mismo año.

Impuesto sobre la renta o productos de bienes inmuebles o derechos reales

Este impuesto, asignado a la misma Dirección General del Fondo Especial de Obras Públicas, tiene como objeto el interés o cánon de las hipotecas y censos y la renta de las fincas rústicas y urbanas y los solares yermos. Deben pagarlo el acreedor hipotecario, el censualista y, en cuanto a las rentas, los propietarios y por retención del deudor al pagar los intereses en los casos de Bonos, Pagarés, Cédulas u otros títulos, haciéndose el pago anualmente en las Administraciones Fiscales en cuanto a los intereses de Hipoteca y pensiones de censos, y trimestralmente en los Gobiernos Municipales como Agentes del Poder Ejecutivo y de las fincas rústicas y urbanas y solares yermos. El tipo es el del 5% del interés o cánon de censo; del 4% en las rentas de las fincas rústicas y urbanas y en los solares yermos del 6% de su avalúo; y del 2% cuando el impuesto municipal excede del 10%. Tiene como Ley básica el Artículo 18 de la de 15 de julio de 1925, modificado por la de julio 24 de 1928, que autorizó para calcular el tipo de interés al

7%, y por la Ley 7 de abril 5 de 1943 que elevó el tipo del 2 al 5% en cuanto a interés de hipotecas y cánon de censos y al 4 y 2% la renta de las fincas rústicas y urbanas y solares yermos, calculando el interés al 6% cuando el que conste en el contrato sea tan bajo que permita apreciar simulación para evadir el impuesto.

El Reglamento contenido en el Decreto 1517 de 15 de julio de 1925 ha tenido las siguientes modificaciones:

Decreto 1825 de 10 de junio de 1945 sobre recaudaciones por las Administraciones Fiscales; 2290 de julio 4 de 1947 respecto al plazo para los pagos; 792 de marzo 4 de 1949 sobre pagos con disminución de intereses; y el 4050 de septiembre 9 de 1949, respecto a pagos anuales por semestre adecuados por Ingenios, etc.

Impuesto por el exceso sobre la recaudación obtenida por los Municipios en el Año Fiscal del 25 al 26

Este impuesto se refiere al exceso de recaudación de los impuestos de los párrafos 1 y 2 del Artículo 216 de la Ley Orgánica de los Municipios, en concordancia con el Título I de la Ley de Impuestos Municipales.

Tiene como Ley básica el Artículo 19 de la de 15 de julio de 1925, y su Reglamento vigente consta en el Decreto 1517 de 15 de julio de 1925 publicado en la *Gaceta Oficial* del día 16 del propio mes y año.

Expondremos breves conceptos con relación a algunos impuestos, entre ellos, por ser los más técnicos, el de la renta y de las utilidades.

Impuesto a la renta

No ha tenido una gran productividad el impuesto a la renta desde su implantación, pero se ha ido elevando su recaudación de año en año, no solo por el continuo progreso económico de la Nación, sino también por la mayor educación fiscal que se ha venido alcanzando entre los contribuyentes, que, en ocasiones, ha sido inteligentemente favorecida por los gobernantes, bien con fórmulas de propaganda o por medio de condonación de recargos a quienes, dentro de un término fijado en cada caso, hicieran las declaraciones de sus ingresos y efectuaran los correspondientes pagos del impuesto. En el corriente ejercicio fiscal de 1951 a 1952 se espera obtener una recaudación aproximada de unos catorce millones de pesos. La recaudación última de este impuesto ha representado en números redondos un 4% de los ingresos totales del Estado. Se ha criticado la cantidad fijada como mínimum de exención,

pretendiéndose que ese mínimum se eleve a tres o cuatro mil pesos anuales; pero esto último no representa la actual tendencia mundial. Más fundamento ha tenido, quizás, la crítica por lo violento de la progresividad en este impuesto. Con acierto se han dado cuenta los gobernantes del carácter experimental que tuvo este impuesto en su implantación entre nosotros hace apenas dos lustros, y que requiere educación y hábito para su arraigo, que ya al fin se va logrando, siendo de advertirse que cada año aumenta el número de contribuyentes, reduciéndose el de los que han evadido el impuesto. El trabajo que requiere por parte del contribuyente todo lo concerniente al pago de este impuesto ha sido un inconveniente, por lo que los medios para la mayor sencillez es asunto que debe merecer la atención de nuestros gobernantes.

La productividad del impuesto a la renta, según se ha publicado en la prensa diaria, y siendo simplemente conjetural la del corriente ejercicio de 1951 al 52, del que aun faltan cuatro meses, es la siguiente:

1943	$ 2,230,168
1944	6,923,662
1945	7,120,787
1946	7,717,845
1947	9,591,397
1948	9,706,841
1949 (seis meses)	2,606,912
1949-50	10,003,902
1950-51	10,369,253
1951-52	12,000,000

La reforma fundamental que significa el establecimiento del impuesto a la renta necesita una continua y cuidadosa atención en el Gobernante y en el Legislador, en el primero, procurando educación y hábito en el contribuyente, sencillez en su realización, y criterios de honesta y justa tolerancia, y el cumplimiento por su parte del deber de una sana y correcta inversión, con limpieza en la recaudación; y por parte del Legislador, para introducirle las sucesivas reformas que sean necesarias. En todas las actividades sociales deben recordarse las palabras del Apóstol: "Las reformas solo son fecundas cuando penetran en el espíritu de los pueblos".

Este mismo juicio sociológico de Martí lo expresó, también, no hace aun cuatro años, Emilio Guzmán Lozano en el prólogo de la obra del Economista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de México Ernesto Flores Zavala al calificar como prematura la Ley represiva de evasiones tributarias, no solo por razones técnicas

referentes a la misma Ley, sino porque, a su juicio, esa Ley represiva de las evasiones fiscales "se justificaría si correspondiese a una preparación que no tiene aun el contribuyente mexicano y a una conciencia y responsabilidad de la que carecen todavía las Autoridades del País". Emilio Guzmán Lozano dice que la revolución en la tributación federal mexicana se inició en 1924 al introducirse el impuesto sobre la renta y celebrarse la primera Convención Nacional Fiscal, constituída con el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y la implantación del Código Fiscal, y por último en las resoluciones de la Tercera Asamblea Nacional Fiscal, y sus aplicaciones. Son interesantes las observaciones de este libro para tenerlas en cuenta en Cuba, desde las de carácter general y corriente en la legislación impositiva, como aquel principio según el cual "una hacienda pública fuerte y organizada no puede basarse en la desconfianza recíproca entre el Fisco y los causantes (contribuyentes)", siendo "necesario iniciar una política de mutuo entendimiento y lealtad", hasta las de significación concreta, como aquellas de que "frecuentemente se confunde aun en materia de impuestos, la gran propiedad con el latifundio y se la agobia de gravámenes"; "se ha olvidado o no se ha sabido emplear el impuesto como instrumento de defensa y de fomento de la explotación de la tierra y especialmente de las actividades agropecuarias, ignorando las posibilidades y necesidades económicas del país, sin perjuicio de agravar, de paso, el problema agrario"; "la política tributaria, positivamente y por omisión, ha contribuído a agravar el problema agrario, sin coordinación con la política presupuestal, que ni siquiera en parte y aunque desordenadamente, atiende el riego y las comunicaciones".

Según el prologuista Guzmán esa revolución fiscal mexicana será un fracaso sin los complementos que explica, entre ellos, los que expresa con estas palabras: "el perfeccionamiento técnico cuando no está sustentado por principios morales, y le faltan, por consiguiente, fundamentos legítimos y fines justos, conduce a una tiranía estable de difícil destrucción. Debe haber honestidad y confianza, mas la iniciativa ha de ser de la autoridad, obligada al ejemplo. Esta denuncia fraudes; pero, ¿acaso se *ha preguntado siquiera si ella es la que defrauda primero y en mayor escala?*

Menocal, en su Discurso de Apertura del Curso publicado con el título de *Consideraciones Fiscales,* se refirió con acierto a que nuestras leyes fiscales no han brindado a los contribuyentes procedimientos fáciles para el pago de los impuestos, con trato equitativo, refiriéndose, igualmente, con motivo de la evasión fiscal, a la inversión desordenada,

ligera y a veces deshonesta de los dineros públicos, que no contribuye a crear "una fe alentadora en la buena Administración financiera del Estado".

Discurriendo el profesor sueco Myrdal en su obra *Los Efectos Económicos de la Política Fiscal*, hace apenas cinco años, sobre la educación que con el transcurso del tiempo adquieren los contribuyentes a algunos impuestos, especialmente el de la renta, inclusive como hábito, recoge los distintos juicios expresados respecto a que una tributación fuerte y progresiva sobre la renta detendría a la iniciativa privada en algunas inversiones y que por consiguiente se debe reducir, sobre no ser de efectos convenientes el impuesto fuerte y progresivo sobre la renta, en los períodos de depresión, y dice que "es una experiencia general de varios países que un impuesto sobre la renta tropieza con grandes dificultades, desde el punto de vista de la eficiencia, sobre todo si la tarifa tributaria es alta". "El problema de la definición técnica y legislativa de la renta merece, una revisión muy a fondo, especialmente porque los efectos del impuesto dependen de cómo se determine el concepto de renta imponible.

Después de explicar que las posibilidades de una mayor recaudación aumentan a medida que la organización tributaria se racionaliza e intensifica y a que, con el transcurso del tiempo los contribuyentes se habitúan a una mayor publicidad y vigilancia en lo que a sus condiciones económicas personales se refiere, escribe lo siguiente: "Con tarifas tributarias muy altas puede ser, sin embargo, conveniente establecer, como en Inglaterra, y algunos otros países, la imposición sobre la renta a base de una "taxation at the source"; es decir, dar al impuesto sobre la renta un carácter formalmente indirecto.

La necesidad de la evolución y por consiguiente de una discreta tolerancia en los inicios de la implantación del impuesto, aun con amnistías, de derecho o de hecho, hasta lograr que concurran al impuesto todos los que deban hacerlo, y se alcance la educación o hábito de quienes deban ser contribuyentes, son conceptos que expresa Myrdal al referirse al aumento de las tarifas, "si la agravación del impuesto sobre la renta se realiza sucesivamente de manera que los ciudadanos vayan acostumbrándose poco a poco a tarifas tributarias relativamente altas y no se encuentren repentinamente ante un aumento relativo muy fuerte"; y agrega que como una conclusión práctica es recomendable junto con el impuesto a la renta, "aprovechar otros varios impuestos de carácter análogo", aludiendo especialmente a lo que llama "un impuesto sobre la riqueza".

Dice que la diferencia entre los impuestos globales sobre el capital —define al capital neto como "la riqueza de una persona, deducidas sus deudas"— y los impuestos globales sobre la renta, no es tan esencial como se supone, y que no afecta para nada a la fuente tributaria, explicando que los impuestos sobre la renta al afectar al ahorro, disminuyen el capital futuro de los contribuyentes, y que los impuestos sobre el capital generalmente se pagan con la renta corriente.

Prácticamente son iguales para Myrdal un impuesto anual sobre la renta del 10% y un impuesto anual sobre el capital neto del medio por ciento, si se considera un rendimiento anual del 5% a dicho capital, observando que ese impuesto sobre el capital es también directo y menos susceptible de traslación y de fraude, y agrega que el impuesto sobre el capital en lugar del impuesto sobre la renta grava con menos dureza que este último las inversiones arriesgadas, de acuerdo con los siguientes conceptos: "El valor del capital es el valor descontado de todas las expectativas de ingresos y gastos. En el valor del capital están incluídos y descontados los riesgos de pérdidas." Reconoce además, que el impuesto sobre el capital, por regla general, no tiene el defecto de la doble imposición que es un hecho corriente en el impuesto sobre la renta adquirida por la persona jurídica. Al no alcanzar a los salarios el impuesto sobre el capital, dice "que el llamado capital personal queda sin gravar"; es decir, "las rentas de trabajo".

No defiende, desde luego, el impuesto único sobre los capitales pero sí afirma que "el impuesto anual sobre el capital es la reforma de tributación que más benignamente afecta la forma individual del ahorro".

¿El impuesto global sobre el capital, podría sustituir entre nosotros, como más sencillo, al impuesto global sobre la renta, dejando solo el de los ingresos por salarios, sueldos y honorarios? Es un interesante asunto que debe ser detenida y ampliamente estudiado.

Seligman y Schoup en 1931-32, no lo recomendaron sino en forma indiciaria.

En el Informe de la Foreign Policy de 1934, con relación al impuesto sobre la renta, dijeron lo siguiente: "No estamos en favor de la implantación de un impuesto general sobre los ingresos por no resultar administrativamente adecuado a las condiciones de Cuba".

En 1º de junio de 1939, fecha del Informe de los Profesores Magill y Schoup, no existía el impuesto global sobre la renta. Lo recomendaron, con excepción de las inferiores de $ 5,000.00, con una bonificación a favor de los casados y por cada persona dependiente económicamente del contribuyente, y que en los primeros años fueran bajos los tipos para que los contribuyentes se adaptaran y adquirieran esta edu-

cación fiscal, y que se permitiera deducir del total bruto de los ingresos el 8% de los procedentes de dividendos de Compañías sujetas al impuesto de utilidades, similar al de la renta, por lo que no es justo reclamarlo posteriormente con ocasión del impuesto a la renta.

"Las contribuciones sobre el patrimonio, los impuestos progresivos sobre la renta y las herencias, ha dicho con acierto Gay, pasando de cierta altura, tienen efectos contraproducentes."

Impuesto sobre utilidades

Este impuesto grava las utilidades netas de las personas naturales o jurídicas.

El doctor José M. Cubillas en su obra *Impuestos sobre Utilidades*, escrita en 1936, ya consideró como "intrincado bosque" nuestra "legislación copiosa y sin ilación aparente", sobre el impuesto de utilidades; y distinguió ocho etapas en el desenvolvimiento histórico de este impuesto.

El primer período comprendió desde la Orden Militar 106 de 11 de julio de 1899, hasta el 31 de julio de 1917, fecha de la primera Ley acordada en la República independiente respecto al impuesto sobre las utilidades del comercio y de la industria, tenía como Ley básica el Real Decreto de 13 de julio de 1882 que promulgó el Reglamento General para la contribución industrial, con sus tarifas, y esta contribución industrial era pagada por todos los que ejercieran en Cuba cualquier industria, profesión, comercio, arte u oficio, con las excepciones señaladas en el propio Reglamento y consistía en la cuota fija establecida en las tarifas en favor del Estado, los recargos que las Leyes autorizaban a favor de las Provincias y los Municipios, con más un 6% del ingreso que se pagaba a cada Municipio por sus servicios respecto a este impuesto, y otra participación a quienes tuvieran contratada la recaudación y el remanente para el impuesto. La Orden Militar 106 de 11 de julio de 1899, como ya lo hemos repetido, quitó a los Municipios la administración y cobranza de este impuesto, y constituye el inicio de este impuesto en nuestro sistema fiscal, aunque en forma limitada, porque comprendía sólo a Bancos, Sociedades por acciones, con algunas excepciones, y las Compañías de ferrocarriles y navegación, pero su objeto se fué ampliando de continuo, con perfección cada vez mayor, en el concepto de la utilidad líquida como imponible, y antes de los treinta años de la República independiente ya era un impuesto general sobre las utilidades, con las ventajas características de este impuesto directo, y la más difícil traslación y repercusión al consumidor, con lo que se

observa una de las tantas condiciones de la justicia fiscal, y también, muy señaladamente, el de atender a la capacidad económica del contribuyente, que solo lo paga cuando tiene ganancias, y en proporción de éstas.

Hemos tenido, sin embargo, olvidos a la doctrina durante todo este proceso de la evolución, como por ejemplo, cuando se estableció el impuesto sobre la venta bruta y cuando se eximió a algunos contribuyentes del impuesto de utilidades, como se hizo en la Ley de Obras Públicas de 1925, estableciendo en su lugar un aumento del ½% en el impuesto del 1% sobre las ventas y entradas brutas.

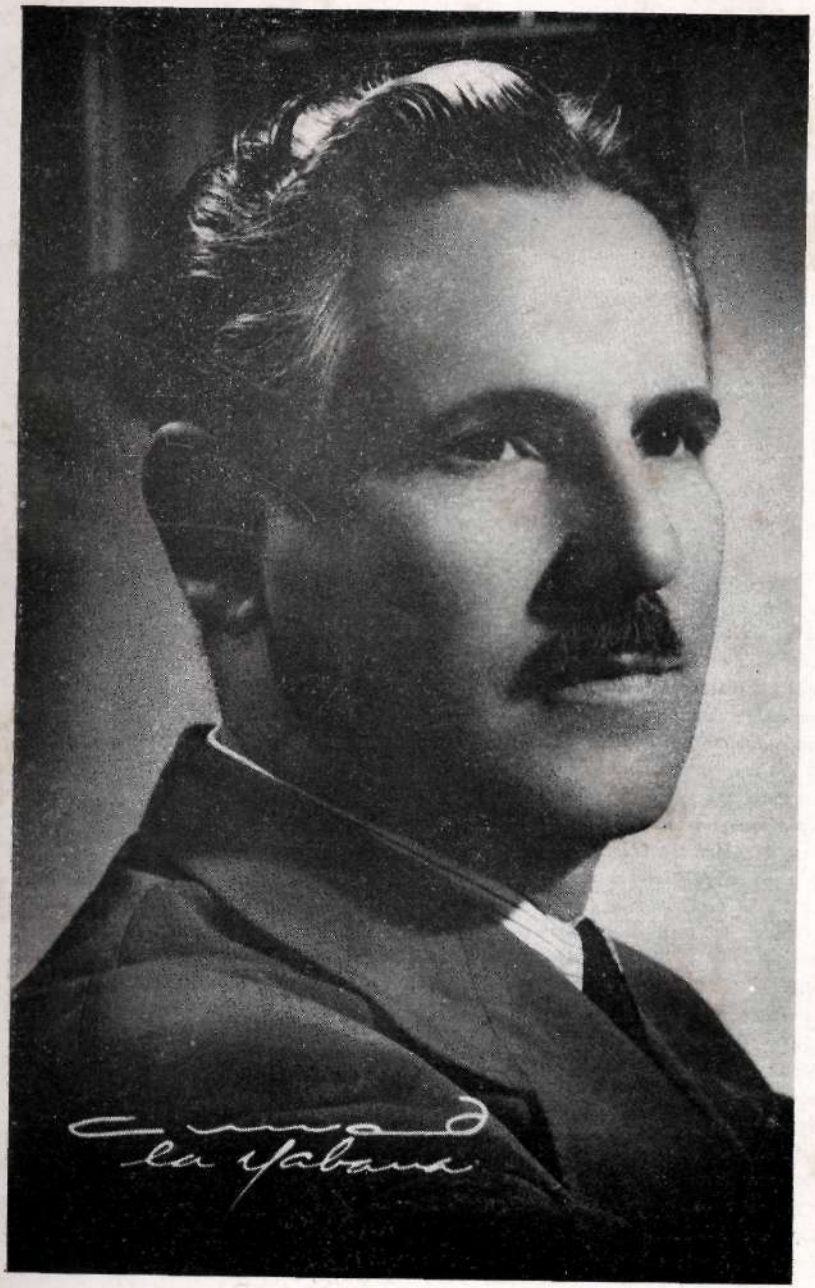
La Orden 463 de 13 de noviembre de 1900 sometió a este impuesto a las Sociedades por acciones en general y procurando corregir la deficiencia de la 106, que no estableció para fijar las utilidades líquidas, estableció normas para su apreciación, como base del impuesto.

Esta Orden 463 de 1900, imperfecta en la regulación del impuesto, estuvo vigente hasta la Ley de 31 de julio de 1917, acordada con motivo del Empréstito de $ 30,000,000.00, que hizo extensivo el impuesto a todas las Asociaciones de derecho común de cualquier clase, nacionales o extranjeras, que se dedicaran en Cuba al cultivo y explotación del azúcar y el tabaco, ampliando la tributación a los Bancos y Banqueros en general y a la propiedad minera, y elevó el impuesto en cuanto a las Compañías de Seguros, incluyendo las Mutuas y las Comisiones de los Agentes.

Se perfeccionó el impuesto por la Ley de 1º de julio de 1920, conocida como Ley de Aumento de sueldos a los Funcionarios y Empleados. Se inició el tercer período y comprendió en este impuesto a los particulares que se dedicasen al cultivo y explotación del azúcar y creó el impuesto del 4% sobre las utilidades de toda actividad que operase en Cuba, sociedad o persona natural, aunque radicase en el extranjero.

La Ley de 14 de junio de 1923 exceptuó del impuesto a las personas naturales o jurídicas dueñas de colonias de cañas y que no lo fueren de Ingenios azucareros, y modificó en otros términos las precitadas Leyes de 1917 y 1920.

El quinto período comenzó con la Ley de Obras Públicas de 15 de julio de 1925, que en este particular del impuesto sobre las utilidades y del impuesto sobre la venta bruta, constituyó un atraso pues derogó el impuesto del 4% sobre las utilidades líquidas establecido por la Ley 2 de 1º de julio de 1920 y en su lugar aumentó en un 1½% el impuesto del 1% sobre las ventas y entradas brutas, que estableció la Ley de 9 de octubre de 1922. Un impuesto indirecto sustituyendo a otro directo.



CARLOS PRÍO SOCARRÁS

Carlos Prío Socarrás. Líder estudiantil, constituyente, senador, Primer Ministro, el doctor Carlos Prío Socarrás fué elegido Presidente de la República en los comicios generales de 1948. El doctor Prío Socarrás animó una política de cordialidad y comprensión, propiciando y garantizando el retorno de todos los exilados. Durante su gobierno se crearon el Banco Nacional y el de Fomento Agrícola e Industrial; se articuló el precepto constitucional que permite el establecimiento de universidades privadas y de centros superiores de altos estudios; se dió carácter oficial a las universidades de Oriente y de Las Villas; se organizaron el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales y el Tribunal de Cuentas; se multiplicaron las leyes de retiros y seguros sociales; la mujer fué beneficiada en sus derechos civiles equiparándosela plenamente al hombre. En el aspecto internacional, La Habana fué sede de algunas conferencias y reuniones americanas de gran significación y trascendencia. La gestión del Presidente Prío Socarrás y la de sus más cercanos y responsables colaboradores fueron objeto de vivas y ásperas censuras por el senador Eduardo R. Chibás, Jefe del Partido del Pueblo Cubano (Ortodoxo), desde la tribuna política, la prensa y la radio nacionales.

El grabado recoge una fotografía muy divulgada del Presidente Prío Socarrás.

El sexto período de la clasificación del doctor Pérez Cubillas comprendió de 1928 a 1929, caracterizado por la llamada Ley de Amnistía Fiscal de 6 de julio de 1928 que introdujo modificaciones en este impuesto, creando el sustitutivo sobre los ingresos brutos de las Compañías Navieras extranjeras, con lo que modificó la Orden 463 de 1900; creó un impuesto del 2½% pagadero por las personas naturales o jurídicas dedicadas a la venta de bienes a plazos sobre el volumen de sus ventas en sustitución del impuesto de utilidades y tuvo otras disposiciones sobre el concepto de las utilidades líquidas. Esta Ley de 6 de julio de 1928 fué reglamentada, en lo referente al impuesto de utilidades, por el Decreto 1626 de 25 de septiembre de 1928, que constituyó un adelanto en la regulación de este impuesto, especialmente en la fijación de las utilidades líquidas y en su antecedente, la determinación de los gastos deducibles.

El penúltimo período, el séptimo, lo limita el doctor Pérez Cubillas de 1929 a 1931, explicando que sus disposiciones se refirieron a asuntos administrativos de poca importancia. Este séptimo período lo hace descansar en el Decreto 311 de 27 de febrero de 1929 que modificó el Reglamento de 25 de septiembre de 1928 en sentido desfavorable al contribuyente. Este Decreto 311 tuvo el mérito de reunir todas las disposiciones dispersas respecto a este impuesto, y sus mejores modificaciones se hicieron en lo referente a la comprobación de los balances cuyo término amplió de uno a dos años, y en cuanto a los reparos.

Ya en período de crisis económica, y con fines al propio tiempo de justicia fiscal y recaudatorio, se acordó la Ley de 14 de julio de 1930, amnistiando multas y recargos a quienes dentro de noventa días pagaran el principal de sus impuestos. El octavo y último período se inició en la Ley de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931, que según dijo acertadamente Pérez Cubillas, marcó una verdadera etapa en el desenvolvimiento histórico del impuesto de utilidades en Cuba, porque con anterioridad a la misma "solo se conocía, dentro de la Hacienda Pública del Estado, una clase de impuesto sobre utilidades", el que gravaba a los Bancos, ferrocarriles, empresas de navegación, sociedades por acciones, asociaciones de todas clases, nacionales o extranjeras, para la exportación del azúcar y los particulares, con excepción de quienes se dedicaran a colonias de cañas y no fueren propietarios de ingenios y los Bancos y Banqueros en general"; y esta Ley de Emergencia de 1931 extendió el impuesto a los sueldos, salarios y cualquier clase de retribuciones, a intereses, a préstamos y a las utilidades de comerciantes e industriales y de todas las sociedades comerciales e industriales, además del que ya existía sobre los Bancos y Sociedades.

La crisis económica produjo las leyes de 22 de enero, 29 de julio y 23 de septiembre de 1932, que modificaron distintos impuestos, entre otros, el de utilidades.

Esta Ley de Emergencia de 1931 creó un impuesto del 4% sobre los dividendos de las Acciones y sobre los intereses de los Bonos de las Compañías por acciones y de responsabilidad limitada.

Recoge, muy señaladamente, el doctor Pérez Cubillas, la observación de que el Derecho Fiscal Cubano admite "el criterio doctrinal de que la renta de las sociedades debe calcularse, no solamente como una diferencia entre sus ingresos y sus gastos, sino también en relación al período económico precedente", única manera "de llegar a determinar todos los elementos constitutivos de la renta social o sea el crecimiento de la fortuna de la sociedad durante el curso de un período determinado, excluyendo las Plus Valías simplemente condicionales y no realizadas".

La evolución progresista de nuestro Derecho Fiscal durante el medio siglo transcurrido de República independiente, se advierte en este Impuesto de utilidades que no existía entre nosotros al cesar la soberanía española en 1º de enero de 1899, pues no puede considerarse como tal el de cuota fija del Real Decreto de 13 de julio de 1882 que contenía el Reglamento General de la contribución industrial.

La contribución industrial, que fué su antecedente, correspondió primitivamente al Estado, según lo anota Pérez Lobo en su *Legislación Fiscal*, desde la Instrucción de 26 de febrero de 1867 que la implantó en Cuba, pasando, en parte, a los Municipios, y siendo objeto del Reglamento del subsidio industrial de 14 de marzo de 1893.

Las leyes de 29 de enero de 1931, y 22 de enero de 1932 concedían exención a las Compañías Anónimas, las comanditarias por Acciones y las de responsabilidad limitada, dedicadas a la crianza y venta de ganado, y de acuerdo con esas leyes, así se dispuso en el inciso C del Artículo 12 del Decreto 1117 de 15 de mayo de 1939.

En estos últimos años se ha iniciado y mantenido una equivocada política económica, por medio de impuestos, en contra de las Compañías anónimas, al extremo de que ha llegado a afirmarse por críticos autorizados de nuestra Legislación Fiscal, que hasta se ha pretendido en los últimos años actuar con el propósito de lograr la extinción de las Compañías anónimas; y si bien es cierto que, como ocurre en los impuestos de transmisiones gratuitas, las acciones al portador en las Compañías anónimas facilitan evasión fiscal, el procedimiento de obstaculizar y gravar en general, sin medida a las Compañías anónimas, no parece el remedio adecuado. En la Revista *Cuba Económica y Financiera*, de

junio de 1951, se publicó el estado de una sociedad anónima inmobiliaria dedicada exclusivamente a Administración de Fincas Urbanas en la Habana y para criticar nuestro régimen fiscal, se expresó "la festinación en el establecimiento de tributos en nuestra República", señalando el "Azote Tributario" y explicaron cómo el Estado al mismo tiempo que mantiene el sistema de las bajas rentas o alquileres de catorce años, que produjeron a la Compañía en cuestión un ingreso anual de $ 27,919,028.00, quedó ese ingreso reducido a $ 6,334,048.00, después de deducir reparaciones, gastos generales y de administración, el cánon de agua, el impuesto territorial, el impuesto sobre el Capital declarado, el 4%, el impuesto del Timbre, el impuesto de utilidades, el impuesto del 1½% sobre el capital declarado, el impuesto de dividendos, en ese caso al tipo del 5.80 y el impuesto sobre la renta de los cuatro accionistas al tipo del 1%. La Ley 2 de 22 de mayo de 1951 ha sido también criticada en el sentido de que a pesar de que en el Código de Comercio no se contiene ninguna disposición que obligue al reparto entre accionistas de las utilidades de las Sociedades Anónimas, esta Ley establece ese reparto obligatorio en forma de dividendos, medida que ha sido igualmente elogiada y combatida, ya que, en realidad, hay razones para su elogio, pero tampoco faltan los motivos de crítica.

Con ese fin, o simplemente con el de obtener mayores recaudaciones fiscales, sin cuidarse de las consecuencias económicas de la medida, se acordó y se puso en vigor la Ley 7 de 5 de abril de 1943 que ha sido bastante criticada por su tecnicismo y su sentido fiscal, y la misma Administración dió a sus Artículos 54 y 55 una interpretación equivocada para comprender en el impuesto, no obstante la disposición contraria de la Ley de 22 de enero de 1932, a las Compañías Anónimas dedicadas a la crianza y venta de ganado y dictó el Decreto 2337 de 1º de agosto de 1950, declaratorio de que esa exención no alcanzaba a dichas Compañías. Se espera la declaración de su inconstitucionalidad.

Repoblación forestal. Impuestos

Nuestra extensión superficial es de 111,111 kilómetros cuadrados, según el cálculo hecho en 1925 por el Servicio Geográfico del Ejército y de 114,524 kilómetros cuadrados, según la Oficina del Censo, en un largo que se cacula en 1,200 kilómetros, con un promedio de ancho del Nor-Este de Camagüey al S.O. de Oriente, de unos 200 kilómetros, y con 35 en la que fué Trocha histórica Mariel-Majana, lo que produce una anchura media aproximada de 120 kilómetros. Según consigna el profesor doctor Levi Marrero en la segunda edición de 1946 de su

Geografía de Cuba, unos 73,000 kilómetros cuadrados de aquella extensión superficial estaban cubiertos de bosques al comenzar el siglo XVI, cuando la conquista siguió al descubrimiento, lo que representaba casi el 65%, y agrega que actualmente se calcula en un 8% lo cubierto por bosques, o sea poco más de 9,000 kilómetros cuadrados. Este mismo porcentaje recogí en 1936 en mi Informe como Secretario de Hacienda, pues calculando la Secretaría de Agricultura nuestra superficie total en 853,370 caballerías de tierra, para decirlo con la medida típicamente cubana, informó que de montes solo quedaban unas 90,000 caballerías o sea un 11%. Y si, como dicen los técnicos, una tercera parte aproximada de la superficie de cada nación debe estar constituída por bosques, estamos bien distantes de las 283,000 caballerías, tercio de 853,370 —se calculaban 90,000 en 1936— o de los 38,174 kilómetros cuadrados —tercio de los 114,524 calculados a la superficie total, cuando según la estimación de Marrero en 1946— el 8% de la superficie total del territorio ocupada por bosques solo representa 9,162 kilómetros cuadrados.

La tala de montes no se ha evitado, ni la repoblación forestal se ha logrado, con la concesión de premios, que ha sido teórica y no efectiva, después del Decreto 753 de 24 de mayo de 1923, ni con las disposiciones del Decreto-Ley 681 de 21 de marzo de 1936 y su complementario el 670, publicado en la *Gaceta* extraordinaria de 27 de dichos mes y año, en los que con un fin más económico que fiscal, con el propósito de crear un Fondo para la repoblación de nuestros montes, se establecieron distintos impuestos sobre los aprovechamientos forestales, de los que algunos, por injustos e improductivos, molestos y fáciles de burlar, deben derogarse como el de unos pocos centavos que debe pagar el agricultor que utilice los montes de la propia finca en que vive para la madera de un arado o de un edificio; deben eximirse de todos los tributos los terrenos destinados o que se destinen a montes, y exigirse el cumplimiento de la obligatoriedad de siembra de árboles no sólo en las márgenes de los ríos.

En el impuesto forestal debe considerarse en Cuba, actualmente, más que un propósito fiscal, la urgente necesidad de la repoblación forestal, pretendiendo alcanzarla no solo por ese medio sino, también, por el de otros instrumentos financieros como son la exención tributaria a los terrenos dedicados a esta finalidad y el subsidio a la iniciativa privada sobre estas actividades.

Es necesario mejorar aquellas disposiciones, y si es preciso, y dentro de un pequeño límite, hacer obligatorias dentro de algún número de años, estas siembras.

Hay que atender a la repoblación forestal y a la conservación de los pocos bosques que nos quedan, si no queremos ver confirmada en Cuba la observación de los profesores Clarence Fielden Jones y Gordon Gerald Darkenwald en su obra *Geografía Económica:* "Demasiado a menudo el ciclo de una utilización de la tierra en muchas regiones onduladas y montañosas, ha sido bosque, labranza y abandono; resultando así la formación de vastas regiones estériles y sin belleza".

"La revisión de los impuestos por los organismos funcionales y estatales, dijeron estos profesores en su citada obra, escrita en 1941, tiene que hacer que la reforestación sea provechosa desde el punto de vista económico, con objeto de estimular la plantación de árboles por particulares, que sirvan de base para el mantenimiento de fábricas permanentes."

Impuestos de consumo

Establecidos en 1932 en plena crisis económica, sobre el arroz, azúcar, café, jabón, jamón, productos lácteos y otros, fueron derogados dos años después con la excepción del azúcar, la sal y los aceites y grasas.

Ha sido característica de todos los Gobiernos, en todos los tiempos, ante el apremio de las depresiones económicas, acudir al medio fácil del impuesto indirecto sobre el consumo de algunos artículos, procedimiento injusto aunque expedito, de mayor observancia en las haciendas que se nutren principalmente de impuestos indirectos, acentuando de esta manera la injusticia fiscal.

Los altibajos económicos y la protesta pública, fácilmente se advierten en las continuas modificaciones a estos impuestos. Así por ejemplo, el impuesto de consumo de ½ centavo sobre todo el azúcar en Cuba, bien fuera crudo o refinado, establecido por la Ley de 29 de julio de 1932, al acentuarse la crisis económica se elevó a un centavo por la Ley de 16 de diciembre de 1932, y ya vencida la crisis se redujo nuevamente al ½ centavo por la Ley de 19 de febrero de 1935, pero al continuar el desequilibrio presupuestal, después de la derogación en 30 de junio de 1935 ordenado por aquella Ley de 19 de febrero, se fijó en 1½ centavos en la Ley de 17 de marzo de 1936, que solamente gravó el azúcar refinado y turbinado consumido en Cuba, pero no al crudo.

La evasión en el pago de este impuesto desde su establecimiento por la Ley de 29 de julio de 1932 fué extraordinaria, calculándose en más de un 50%; y la misma exención establecida en la Ley de 28 de marzo de 1936, respecto al azúcar que utilizaban algunas industrias, favoreció la evasión, por lo que la Ley de 23 de junio de 1938 derogó esta exención.

Durante el año 1932, de aguda crisis, fué abundante la legislación en estos impuestos de consumo: los estableció la Ley de enero 22, la de 29 de julio y la de 9 y 11 de agosto. La Ley de 24 de agosto de 1934 al derogar estos impuestos de consumo, los trasladó a las Aduanas.

Derechos reales. Hipotecas y herencias

Hace más de treinta años, el ilustre profesor de la Universidad de Salamanca Francisco Bernis, en su obra *La Hacienda Española,* refiriéndose a estos impuestos, escribió estas palabras que expreso como mías: "Deben desaparecer las más de sus formas; conservar el impuesto sobre la herencia, llevar a la legislación del Timbre lo relativo a emisión y amortización de obligaciones, cédulas hipotecarias, constitución y extinción de sociedades y de seguros, y lo demás deberá ser suprimido". Más adelante, agregó: "Están llenos de defectos, llevan una distribución de cargas muy distinta a la que exije la justicia, entorpecen grandemente la circulación". Y "es ante todo, la tributación de derechos reales, en algunos de sus preceptos, un gravamen puesto a los más débiles, sobre la necesidad incompatible con una elemental exigencia de justicia". Me refiero —agrega Bernis— estudiando el impuesto sobre la constitución, modificación y cancelación del crédito hipotecario, "a la carga que pesa sobre los deudores y por serlo".

Seligman y Schoup en las páginas 263 y 267 de su Informe de 1932 también recomendaron la supresión de este impuesto sobre las operaciones hipotecarias o al menos la reducción a la mitad de los tipos entonces vigentes, extendiendo su recomendación para la trasmisión a título oneroso.

Los citados profesores, por los conceptos que expresan en la página 282, parece que estimaban elevadas las tarifas del impuesto sucesorio de la Ley de Emergencia Económica de 1931. En su Informe de 1939 los señores Magill y Schoup, claramente abogaban por la elevación de los tipos de este impuesto de transmisiones gratuitas.

En el Primer Congreso Notarial de Cuba, celebrado en la Habana en el año 1929, se aceptó por unanimidad la reforma tributaria que propuse con referencia a las transmisiones gratuitas, con cita y fundamento de los tres factores señalados por Cimbali en la formación de la riqueza: individual, familiar y social.

Lotería

Desde el cese de la soberanía española no existió en Cuba la Lotería Oficial hasta su autorización en 1909. La Ley que la autorizó fué combatida dentro y fuera del Congreso. Como institución y por las formas

de su realización, ha sido duramente criticada. Se ha dicho que favorece la inclinación al juego y que quita coraje a la población para obtener por medio del trabajo y de legítimas iniciativas su mejoramiento económico. Todo esto es cierto, pero también lo es que como institución oficial rigió en Cuba hasta el cese de la soberanía española, creando una arraigada inclinación en el temperamento cubano, como ha ocurrido y ocurre en la América Latina y en algunas naciones europeas. Las discusiones cubanas después de su implantación, sin ignorar esas razones de fondo para combatirla, se han fundamentado más, al criticarla, en los vicios o corruptelas de su realización, principalmente, por el reparto de las asignaciones de billetes o colecturías y por el Presupuesto de esta Dirección autónoma en cuanto a sus gastos todos, de personal y de materiales. De la pureza de sus sorteos no se ha dudado, sin embargo. Ese control ejecutivo, y prácticamente sin limitaciones, en el reparto de las asignaciones de billetes y en la disponibilidad del presupuesto de gastos de la Dirección, ha sido y es un instrumento político.

No ha faltado elevación doctrinal a las polémicas que en las campañas de oposición se han manifestado, periódicamente, entre nosotros, y se han recordado los conceptos del debate que mantuvieron hace cerca de medio siglo, dos ilustres figuras europeas sobre esta institución. Recogiendo su concepto de instrumento fiscal y contemplando principalmente el remoto cálculo de probabilidades de alcanzar un premio, una de aquellas grandes figuras europeas lo llamó "el impuesto a la imbecilidad", replicándole su opositor, igualmente ilustre, que no era un impuesto a la imbecilidad, sino "un impuesto a la necesidad", porque, aun reconociendo ese remoto cálculo de probabilidades, eran las personas más necesitadas económicamente y las comarcas más pobres dentro de una misma nación, las que constituían el núcleo mayor de los jugadores de la Lotería, y aun las mismas clases más pudientes de la sociedad en sus períodos de aflicción económica. En este debate, que creo haber leído en una obra de Nitti, participaron éste y Cavour, siendo mencionado en Cuba, hace cerca de siete lustros, con motivo de nuestras episódicas campañas, en las que participamos, con un mismo sentido, Miguel de Marcos y yo.

Seligman y Schoup señalaron sus defectos en el Informe de 1932, criticándola como instrumento fiscal, haciéndolo también con criterio social, recomendando su abolición o al menos su mantenimiento sin propósito fiscal y modificando la distribución de los billetes.

En términos parecidos se produjo el Informe de la Foreign Policy Association, escrito en 1934 con el título de *Problemas de la Nueva Cuba*, recomendando que, al no suprimirse, se le quite a esta Dirección

su autonomía para que sea una verdadera dependencia de Hacienda, figurando sus gastos en los Presupuestos Generales del Estado con la consiguiente fiscalización de sus cuentas administrativas y de personal.

El doctor Alejandro Herrera y Arango preparó un Proyecto poco después, por el año 1935, coincidente con aquellos dos Informes, atendiendo a favorecer las instituciones públicas de beneficencia y creando un organismo que no fuera susceptible de los defectos que la opinión pública señala a la Administración de esta institución.

Magill y Schoup, en su Informe de 1939, si bien, por la limitación del encargo que en esta oportunidad se les había dado, no hicieron recomendación para modificarla, sugirieron, sin embargo, que se examine la división de sus utilidades.

Capítulo VIII

OPORTUNIDADES PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA. CRITICA A LAS REFORMAS FISCALES

Hemos tenido en Cuba desde el cese de la soberanía española muy singulares oportunidades para establecer un régimen tributario técnico y nuestro.

Cuando hace poco más de cinco lustros un economista norteamericano, Kemmerer, a solicitud del gobierno de una república hermana, informó sobre su régimen fiscal, para expresar más gráficamente la necesidad de una reforma total y no la simple creación de algunos impuestos y derogación de otros —en una forma de trabajo semejante a la del agricultor que en algunas funciones de cultivo solo tiene que entresacar algunas plantas dañinas, a diferencia de quien va a realizar trabajos de siembra en terreno ocupado por un bosque—, dijo que en esos sistemas tributarios, más que de ningún otro instrumento, había que servirse del hacha. En efecto, un régimen fiscal técnico no puede establecerse cuando no se actúa con unidad.

Aunque no compartamos la totalidad de sus ideas políticas, reconocemos la exactitud o certeza de la falta que imputa el profesor inglés Cole, en su obra *Las Ideas Políticas Contemporáneas*, a los Parlamentos que, como todas las Asambleas numerosas y por la multiplicidad de asuntos que sus miembros necesitan atender en gran parte ajenos a la propia función legislativa, son lentos y de poca capacidad para la aprobación de grandes cuerpos legales; y los mismos que resultan aprobados, se elaboran, aunque con la intervención de algunos de sus más caracterizados miembros, por organismos creados, en cada caso, para el trabajo especial.

Al cesar la soberanía española y durante el primer gobierno militar norteamericano del 1º de enero de 1899 al 20 de mayo de 1902, con la concurrencia de las ilustres figuras cubanas que como Secretarios del Despacho fueron auxiliares de los gobernantes militares, tuvimos la primera y más preciosa oportunidad para establecer un técnico y justo sistema tributario en Cuba. No teníamos ciertamente, como tampoco

la tuvimos en los primeros lustros de la República independiente, una amplia, horizontal conciencia fiscal colectiva. No podíamos tenerla, aun cuando la anunciaran algunas pocas de nuestras más caracterizadas figuras. No se tenía en el mundo entero, y en las mismas viejas y cultas naciones europeas y en los también cultos y ya entonces centenarios Estados Unidos de América, las reformas fiscales técnicas se realizaron durante el segundo decenio de nuestro siglo, y poco antes de la Primera Guerra Mundial.

La implantación, entonces, de ese técnico sistema tributario, habría podido hacerse, aun sin la conciencia fiscal colectiva.

Perdimos una segunda oportunidad con motivo de las leyes que autorizaron nuestras primeras deudas exteriores, en las que sin duda los banqueros prestamistas decidieron en el establecimiento y en la destinación especial de impuestos, en pésimo sistema criticado, también, por los técnicos norteamericanos Magill y Schoup, y en términos que pueden deducirse fácilmente de la lectura de los antecedentes que en esta misma obra hacemos, de nuestros Empréstitos públicos: leyes de 27 de febrero de 1903 y 25 de enero de 1904, de 15 de agosto de 1904, de 31 de enero de 1914 y otros más, como cuando se discutió la Ley de "Defensa Económica" de 29 de octubre de 1914.

Una tercera oportunidad la tuvimos, y se perdió, cuando la segunda intervención americana en Cuba de 1906 a 1909, quizás tanto o más fácil que la iniciada en 1º de enero de 1899.

Se perdió también la oportunidad —económica y política— de 1914 y 1915 con motivo de la Comisión que informó en diciembre 30 de 1914 sobre el aumento de los gastos públicos y a la que también se pidió el estudio de una reforma de nuestro régimen fiscal.

Esta Comisión dijo en su *Informe* estas definitivas palabras: "ocasión propicia es esta para encauzar por derroteros más ajustados a la Ley y las conveniencias públicas, nuestra vida financiera".

Después de dura crítica contra los impuestos aduaneros expresó que "los otros impuestos principales en vigor, son el de la Lotería y el de los Alcoholes y el del Timbre".

Combatió el primero como perturbador en el orden moral y antieconómico y el segundo por la forma de su recaudación que ha permitido en todos los países en los que ha existido extraordinarias evasiones.

En el plan de reforma de esta Comisión figuraba en primer término la abolición de todo impuesto, aunque fuera de importación, o interior, sobre artículos de comer, beber y arder, menos los que puedan considerarse suntuarios, de artículos de vestir y calzar y demás semejantes usados por las clases pobres.

Quizás en lo referente a los aranceles no estuvo acertada en sus conceptos la Comisión, al no considerar un sano, discreto y necesario proteccionismo.

Recomendaban disminución del arancel respecto a maquinarias, material de fabricación y otros.

Recomendaron "dos clases principales de impuestos, una sobre los objetos de lujo, y otra sobre las entradas globales de los particulares, con ligero aumento a medida que las fortunas crezcan". Es plausible recoger este antecedente en el que no solo se recomienda el impuesto global sobre las entradas y el de utilidades sobre las Compañías, sino que parece recomendarse la adopción del sistema progresivo en los impuestos, del que yo creí haber sido el primer expositor en Cuba, fuera y dentro del Congreso, en 1919.

Recomendaban un impuesto de utilidades o entradas netas a base de un 5% y un impuesto global sobre la riqueza privada, que interpreto, no como impuesto al capital, sino como impuesto a la renta, muy bajo en su inicio, "no solo para evitar las ocultaciones, sino para acostumbrar a nuestro pueblo". Mediten los Gobiernos sobre estas últimas palabras.

Finalmente, recomendaron aumentos en "los impuestos sobre negocios y sobre sucesiones", que supongo sea una alusiún a los contenidos en el Reglamento sobre transmisión de bienes y derechos reales.

Además de estas reformas cuya atención corresponde al Poder Legislativo, hicieron otras recomendaciones dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo, y cuya simple relación es suficiente para afirmar, a contrario sensu, los males que venía sufriendo la Hacienda Nacional, entre otros, no efectuar ninguna modificación en la Administración con motivo del proyecto de Presupuestos a menos que una Ley anterior lo autorice, sobre la limitación de las transferencias, sobre la forma de llevar la Contabilidad del Estado, sobre la reorganización de la Intervención General o creación del Tribunal de Cuentas, sobre no autorizar los pedidos de fondos por dozavas partes de los créditos presupuestados, sino precisamente por lo que importaran las atenciones en cada mes anterior a la petición de fondos para hospitales, asilos, establecimientos penales, y otros.

Es sensible que esta Comisión, compuesta por las personas de mayor capacidad y cultura financiera de aquella época, no articulara las reformas que recomendaron, limitándose a enunciarlas más bien en forma de programa que de plan, que sometían a la consideración no solo del Ejecutivo sino también del Poder Legislativo. Se perdió la oportunidad para la reforma, propicia por razones económicas y de política interna e internacional. Ha sido bastante frecuente en Cuba que las Comisiones

rindan sus Informes en forma de programa y no, como es más provechoso, acompañando también, después de la Exposición de motivos, la correspondiente proposición articulada.

Cuando se discutió la llamada Ley del Timbre de 31 de julio de 1917, que autorizó la emisión de Bonos del Tesoro hasta 30 millones de pesos, no fué aprovechada la oportunidad, a pesar de que al discutirse en la Cámara esta Ley, el 8 de junio de 1917, el entonces Representante doctor Estanislao Cartañá, combatiendo ese impuesto del Timbre, expresó su sorpresa "de que la Cámara que ha gritado tanto por la modificación tributaria, establezca tributos arcaicos que existieron en la Colonia".

Con motivo de la Ley de 1º de julio de 1920 sobre aumento de sueldos a los empleados públicos, conocida generalmente por "Ley del 4%", por haber creado el impuesto de ese tipo sobre las utilidades mercantiles de algunas empresas cuyo capital no excediere de $ 10,000.00, que aumentó el tipo del impuesto del Timbre y elevó de 10 a 30 centavos el impuesto extraordinario al azúcar, y en ocasión de una bella oportunidad económica, de coyuntura ascendente, las llamadas "vacas gordas", pudimos haber iniciado una reforma fiscal, por lo menos, en las rentas terrestres, o séase en toda nuestra legislación con exclusión de las Aduanas, a fin de hacer pocos años después la reforma arancelaria, sin los peligros de una simultánea reforma global. Fué otra oportunidad perdida.

En 9 de junio de 1921 en un Proyecto de Ley que en esa fecha presenté en la Cámara de Representantes, benévolamente comentada por Víctor Muñoz en el periódico *La Discusión* del 15 del mismo mes y año, y en la Ponencia que en 30 de septiembre de 1921 emití, en la Comisión Especial de Impuestos de la Cámara, que presidió el doctor Eduardo González Manet, hice, como en otras oportunidades, esfuerzos modestos para la reforma fiscal integral.

La oportunidad de la Ley de 9 de octubre de 1922, en la que se creó el impuesto del 1% sobre la venta bruta, autorizándose el Empréstito de 50 millones de pesos con los señores Morgan y en la que se facultó al Presidente para dar como garantía especial del Empréstito los productos de cualquiera renta o impuesto con solo la reserva en cuanto a la legislación arancelaria, fué perdida. En esa oportunidad combatí en la Cámara nuestro régimen fiscal y el nuevo impuesto que se proponía, y recuerdo que al día siguiente de la Sesión inicial y antes de la votación del Proyecto, el Representante doctor Orestes Ferrara, con quien en la misma Cámara había mantenido el día anterior, y con motivo del proyectado impuesto del 1%, una interesante conversación sobre la reforma fiscal chilena, incluyendo el proyecto de impuesto a las

entradas perosonales, presentó una Enmienda, que no fué aprobada, estableciendo el impuesto a la renta, siendo esta iniciativa del doctor Ferrara una de las más antiguas proposiciones de leyes respecto a este impuesto, en nuestros antecedentes parlamentarios.

En los Programas de los Partidos políticos que existían en Cuba a fines de 1919, aparecían estos sanos principios de reformas fiscales. En 22 de junio de 1921 como parte brillante de la campaña sostenida por diversos periódicos, se publicaba en el periódico *El Mundo* el artículo de Víctor Muñoz titulado *Los Envidiados,* tratando de las injusticias de nuestro derecho Fiscal, y el 15 de ese mismo mes y año comentaba Muñoz, con benevolencia, en el periódico *La Discusión,* la proposición de Ley que en 9 de ese mismo mes y año había yo presentado en la Cámara de Representantes tratando de reforma fiscal, no obstante considerar la falta de ambiente propicio.

Tampoco se aprovechó la oportunidad de la llamada Ley de Obras Públicas de 15 de julio de 1925 que tiene varias reformas tributarias.

En 17 de abril de 1929, el entonces Secretario de Hacienda doctor Santiago Gutiérrez de Celis, sugirió al Presidente de la República y al Consejo de Secretarios, una reforma fiscal en la que se suprimían los impuestos del 1½%, del Timbre, los Municipales y del Estado que gravaban a los pequeños agricultores y el impuesto ordinario y el extraordinario sobre el azúcar, y se creaban un impuesto del 5 o del 6% sobre las facturas de importación cobrables en las Aduanas de la República; un impuesto progresivo sobre las utilidades a toda clase de personas naturales o jurídicas; un impuesto progresivo sobre las rentas, otro progresivo sobre las transmisiones hereditarias, otro sobre el terreno inculto, sobre depósitos bancarios inactivos, otro sobre exportación de dinero, sobre espectáculos públicos, sobre entradas de las empresas de servicios públicos con monopolio o concesión, sobre la producción de las empresas mineras y por extracción de arenas de los mares y ríos de Cuba; elevación de la tarifa sobre donaciones y modificación del sistema tributario sobre licores y alcoholes. El mismo competente ex-Secretario de Hacienda doctor Gutiérrez de Celis, publicó en el *Diario de la Marna* de 27 de octubre de 1930, un trabajo sobre el total sistema tributario.

La Comisión Económica integrada por los doctores Rafael Montoro, Oscar García Montes y Germán Wolter del Río bajo la presidencia del primero, en 1930, siendo Secretario de la misma el doctor Juan Maspons, fué posteriormente ampliada, y en su primera organización, estudió asuntos propiamente económicos más que los financieros, al ser opinión de los Comisionados, que conjuntamente con nuestra reforma

fiscal debía atenderse, por lo menos, en aquella oportunidad, el aspecto de los egresos públicos.

El Gobierno sin la intervención de la Comisión preparó la Ley de Emergencia Económica de 1931 en la que aparecen múltiples disposiciones que no como miembro de la Comisión sino como Representante a la Cámara, introdujo, como enmienda, el últimamente mencionado.

En el discurso pronunciado por el doctor Alfredo O. Ceberio en 8 de diciembre de 1930, Secretario General de la Asociación Nacional de Industriales Cubanos y del Segundo Congreso Industrial Cubano que en esa fecha se iniciaba, como crítica a nuestro régimen tributario dijo estas palabras:

"Considerar a nuestro arancel como la principal fuente de ingresos del Estado, constituye, en nuestro concepto, uno de nuestros más graves errores." Y en el trabajo que sobre esta materia leyó el propio doctor Ceberio en la Sesión de ese Congreso del siguiente día 9, dijo que "la revolución de Cuba produjo la creación de un Estado independiente y soberano; pero no había nivelado las desigualdades sociales ante el Fisco". Señaló diversas injusticias fiscales de las Leyes de 27 de febrero de 1903 y 25 de enero de 1904 sobre el Empréstito de los 35 millones de pesos, en el fondo de cuya redacción tal vez tuvieron más influencia los que habrían de ser y fueron acreedores, que los mismos Poderes de la República, entre ellos, la disposición de que el vino extranjero al importarse en Cuba pagara dos centavos por litro frente a 25 centavos como impuesto de fabricación al producto nacional semejante. Señaló, que la Orden Militar 463 de 13 de noviembre de 1900 fija el impuesto de 8% sobre las utilidades de las sociedades por acciones sin extender el impuesto a las demás sociedades como debía hacerse en un impuesto general sobre las utilidades de carácter progresivo. Combatió el impuesto de la venta bruta creado por la Ley de 9 de octubre de 1922 con el tipo del 1%, reformado por leyes de 15 de julio de 1925 y enero 27 de 1927 que lo elevaron al 1½% haciéndolo extensivo a las Aduanas la última de esas leyes para combatir la ilegítima competencia de los industriales extranjeros que no pagaban ese impuesto que era satisfecho por los cubanos, criticando igualmente que con posterioridad se quitaba a los industriales cubanos la exención de este impuesto del 1½% en las Aduanas por las materias primas que importaran para sus industrias, manteniéndose sin embargo con injusta desigualdad la exención a los almacenistas por los artículos ya confeccionados que importaron, por todo lo cual abogó porque este impuesto se llevara a las Aduanas, con aumento si fuere necesario del tipo de imposición. Recomendó en fin, el establecimiento del impuesto global sobre las entradas, sobre las he-

rencias, la plus valía, los espectáculos, introduciendo en todos el sistema progresivo.

Y en octubre de 1931 el mismo doctor Alfredo O. Ceberio, publicó un folleto con las bases para una reforma tributaria que comprendía: reproducir la legislación española de aquella fecha en cuanto a derechos reales y transmisión de bienes; establecer el impuesto global sobre las ventas con escala progresiva; un impuesto general sobre las utilidades de todas las industrias y comercios establecidos en Cuba; diversos impuestos de consumo sobre bebidas alcohólicas, refrescos, fósforos, tabacos, cigarros, azúcar, café, perfumes, materiales, gasolina y cemento; impuesto a los explosivos y a las minas, estuvieren o nó en explotación; del 3% de sus ingresos brutos a las Empresas navieras, sobre ventas a plazos, pasajes de Primera Clase, del 10% de las primas a las Compañías de Seguros; 1% a las facturas consulares; y 10% de recargo con carácter temporal sobre los derechos de importación. En este proyecto de reforma tributaria el doctor Ceberio, respondió, tal vez, a las circunstancias de la crisis económica, ya manifestada a fines de 1931, fecha de su publicación, y propuso la derogación de distintas leyes entre ellas la de Emergencia Económica en la que coincidió con el Programa de reformas propuesto en su Informe por los profesores Seligman y Schoup en 1932, y al que ya nos hemos referido anteriormente.

Los profesores Seligman y Schoup a fines de 1931 y principios de 1932, a petición del Gobierno, le rindieron un muy interesante *Informe* sobre el Sistema Tributario de Cuba, de orden fiscal y no de orden económico, para que los ingresos del Estado se obtuvieran de derechos arancelarios; de un impuesto inmobiliario a base del valor en renta; de un impuesto sobre la renta individual en forma indiciaria; del impuesto sobre utilidades de las Sociedades, y otros impuestos, como los del llamado Empréstito Speyer, y el de herencias, y para reducir o derogar el impuesto sobre la venta bruta y la mayoría de los llamados derechos reales y el de la Lotería.

La Provisionalidad desde agosto de 1933 hasta 4 de abril de 1936 perdió una bella oportunidad para una completa reforma fiscal, utilizando las facultades legislativas como lo hicieron en otras disciplinas, y según se manifestó en la famosa Sesión final del 4 de abril de 1936 con la aprobación de un extraordinario número de leyes. Se hicieron interesantes reformas de orden adjetivo, en la organización del Ministerio de Hacienda, pero se desatendió la reforma tributaria.

En 1936 al despachar la cartera de Hacienda tuve este propósito de reforma según ampliamente lo expliqué en mi *Informe* como Secretario al honorable señor Presidente.

La Comisión Económica constituída por el Secretario de Hacienda doctor Dorta Duque y que presidió el doctor García Montes, no tuvo tiempo para sus actividades.

La Poreign Policy Association en su *Informe* de 1934 también sugirió un Programa de reformas fiscales para rebajar o suprimir los impuestos de consumo; revisar los impuestos de transporte y los de la gasolina; desarrollar un impuesto sobre utilidades, intereses, sueldos y herencias; crear un impuesto progresivo de exportación sobre el azúcar que tenga como base inicial un 1% cuando el precio del azúcar exceda de 1¾ centavos costo y flete en New York; reglamentación de la Lotería Nacional; modificar el impuesto territorial en términos parecidos a los explicados en el Informe Seligman; exención de impuestos en favor de las tierras forestales, y con solo esta exención un impuesto sobre las tierras baldías, no mostrándose partidario de un impuesto general sobre los ingresos, siguiendo en esto el Informe de los profesores Seligman y Schoup emitido en 1932.

Después de 1936, aunque no se han tenido oportunidades de tanta facilidad como las de las dos Intervenciones americanas, la de las "vacas gordas" y la de la llamada Provisionalidad, ha podido hacerse también esta reforma cuando se permitió el régimen legislativo de los llamados Acuerdos-Leyes, como ocurrió con el No. uno de 31 de diciembre de 1941 que creó en Cuba el impuesto sobre la renta, por la facilidad en la preparación y aprobación de estos Acuerdos-Leyes; y también con motivo de los Empréstitos acordados después de 1936; y aprovechando, en fin, las felices coyunturas económicas que ha tenido la Nación en los últimos ocho años, que ofrecen su más largo y continuado período de prosperidad económica.

En 26 de febrero de 1941 los doctores Santiago Gutiérrez de Celis, Alfredo O. Ceberio y Germán Wolter del Río, como miembros de la Sub-Comisión nombrada por la Comisión Económica Consultiva para estudiar una reforma tributaria que permitiera en aquella oportunidad mayores recursos al Estado para la atención de sus necesidades, elevaron su Informe al doctor Carlos Saladrigas, Primer Ministro y Senador, como Presidente de esa Comisión Consultiva, por cuya iniciativa la Comisión había sido dividida, al constituirse a fines de diciembre de 1940, en dos Sub-Comisiones, una para ocuparse de los gastos públicos y la otra, de carácter fiscal, cuyo informe venimos examinando.

De acuerdo con el encargo que se le hizo, esta Comisión no informó sobre una reforma tributaria global, para lo que por otra parte, no habría tenido tiempo en el breve período de menos de dos meses, sino sobre modificaciones parciales para obtener una mayor recaudación in-

mediata, y evitar un posible déficit, que se calculaba en unos 6 millones de pesos. En síntesis, esta Sub-Comisión, redactando articulada una proposición de Ley con su exposición explicativa, propuso reformas a los impuestos creados por la Ley de 15 de julio de 1925 llamada de Obras Públicas, de los impuestos que gravan a seguros y afianzamientos, ventas y entradas brutas, Empréstito de los 35 millones, mensajes, timbre, y uso y conservación de carreteras, fabricación de azúcar, derechos reales y transmisión de bienes y utilidades.

Se recomendó la creación del impuesto sobre sueldos, ingresos y la renta; sobre acciones al portador, sobre el negocio de compra y venta de valores extranjeros, y sobre espectáculos públicos; ratificación del Decreto 3558 de 28 de diciembre de 1940 que derogó el Capítulo VII de la Ley de 22 de enero de 1932 y estableció un impuesto de consumo sobre cada libra de aceite y grasa vegetales propios para la alimentación; se recomendó dejar sin efecto la prescripción fiscal a los 15 años y aun cuando los Comisionados no dejaban de considerar el término de tres años, en criterio de transacción, recomendaron el de cinco años, del que trata la Ley de 29 de enero de 1931, y otros asuntos de administración fiscal. Subrayó esta Comisión su cuidado en no establecer nuevos impuestos indirectos, recomendándose los antes explicados sobre la renta y otros, preparando una amplia reforma tributaria en el inmediato futuro.

La llamada Misión Truslow que visitó a Cuba rindió un *Informe* al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que éste sometió a la consideración del gobierno cubano en julio de 1951, y al que no se ha dado la necesaria publicidad. En este *Informe* se insiste en conceptos fundamentales que han sido expuestos en los últimos 40 años, en los estudios de extranjeros y de nacionales sobre la economía del Estado. Entre las recomendaciones están la reforma en impuestos y Presupuestos, la responsabilidad fiscal, con mejoras en la manipulación de fondos públicos, a fin de que la Administración disfrute de una plena confianza pública que haga más fácil las inversiones particulares; las mejoras en el cobro de los impuestos; las reformas en Administración, y consiguientemente en la burocracia; la necesidad de contar con los datos estadísticos necesarios; reformas en la Junta Nacional de Economía; informes del Banco Nacional sobre política económica; supresión de impuestos molestos, atendiendo al impuesto personal y al establecido sobre las utilidades, revisando los establecidos sobre el azúcar, atendiendo en todo al régimen fiscal no solo a su costo administrativo sino también a la trascendencia económica de los mismos. Señaló también los fondos mal gastados con ocasión de obras públicas.

Según este informe de la Misión Truslow "las recaudaciones record de 1943 hasta 1948 no parece que hayan sido gastadas tan constructivamente como debieron haber sido.

Según la traducción y comentario de este informe de la Misión Truslow publicado por el doctor Herminio Portell Vilá en la revista *Bohemia* en 11 de noviembre de 1951, se refirieron a la contracción económica que Cuba habrá de sufrir, a juicio de la Misión, cuando cese la tirantez internacional, y no pueda mantenerse para muchas personas sus niveles de vida de la prosperidad, y agregaron: "Si los directores de la vida pública se han desviado en preparar a Cuba para esta emergencia, el pueblo los acusará".

Esta preparación a nuestro juicio, y es elemental, ha debido atender las economías de la Nación y la del Estado. En cuanto a este último debió aprovercharse la que ha sido luego coyuntura de alza para una integral reforma fiscal, lo que no se ha hecho; y no debió realizarse lo que se ha hecho, el establecimiento de nuevos impuestos y elevación de los tipos de los ya existentes, sin la excusa de una exigencia de nivelación presupuestal, porque los ingresos han sido sobradamente suficientes para las atenciones presupuestadas, y además, porque hemos incurrido una vez más, y en esta ocasión sin la excusa de los urgentes e imprescindibles apremios de un desequilibrio presupuestal, en el defecto que criticaron al iniciar la Revolución del 68 sus más caracterizados líderes, que repitieron en el Congreso Español cuando después de la Paz del Zanjón tuvimos en él representación, las elocuentes palabras de nuestros compatriotas electos por el Partido Autonomista, principalmente Montoro, y Portuondo, que se tuvo en cuenta por los Comisionados cubanos y extranjeros que prepararon nuestras leyes orgánicas de 1909; por la Comisión cubana que estudió nuestra Hacienda pública en 1914; por las distintas Comisiones nombradas por sucesivos Gobiernos sobre estas materias; por los informes de Seligman y Schoup, de la Foreign Policy Association; de Magill y Schoup; de la "Misión Técnica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento", el error que significa adoptar parcialmente una o algunas del total de las medidas que se recomiendan en un plan general de economía del Estado, que debe considerarse con absoluto criterio de unidad, que no autoriza el exclusivo establecimiento de nuevos impuestos de los que se recomienden en sustitución o para reducir los tipos de los existentes. Esta preparación para la posible emergencia de baja está también en la formación de un Fondo de Reserva para nivelación presupuestal, que ya he explicado.

A partir del año 1921 y hasta 1930 los distintos Gobiernos que se sucedieron, nombraron Comisiones Especiales, haciéndolo también el Congreso en 1921 para el reajuste de su propia Plantilla, y aquellas, para reducir, como se redujeron, los gastos públicos.

Tuve ocasión de intervenir, desgraciadamente, como Congresista unas veces y otras como Miembro de esas Comisiones, en dichos infortunados reajustes, que nos permitieron conocer a los actuantes no solo el despilfarro en cargos nominales y no de efectivos trabajos, sino otros desembolsos amparados contra la supresión por criterios de justicia y de elevada política.

Críticas a las reformas fiscales de 1951

Al anunciarse por el Poder Ejecutivo su propósito de remitir, como remitió al Congreso, la Proposición de Ley que en definitiva fué la vigente No. 13 de diciembre de 1951, expresó que esa iniciativa tendiente al pago de los aumentos de sueldos a los empleados públicos, no contendría ni creación de nuevos impuestos ni aumento de los existentes. Al publicarse ese Proyecto de Ley fué ampliamente criticado, entre otras personalidades, en la revista *Bohemia* de 11 de noviembre de 1951, por el economista Raúl Cepero Bonilla quien observó que en dicha Proposición de Ley se autorizaban nuevos impuestos y se elevaban los tipos de otras contribuciones, aun cuando fuera en sustitución de otros impuestos, calculando que por efecto de esta Ley habría de recaudarse un exceso de unos quince millones de pesos.

Se dijo que el gobierno no atendía la recomendación de la Misión Técnica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre no aumentar la presión tributaria.

Se criticó, con razón, la iniciativa de esta Ley 13 por la alta recaudación, que se calculaba en números redondos en $ 300,000,000.00 correspondientes al Ejercicio en curso de 1951-1952, por lo que ese aumento de los sueldos podía pagarse con el superávit que se calculaba en cerca de $ 50,000,000.00 durante este Ejercicio, agregándose que es un error acordar medidas de nuevos impuestos o de elevación de los existentes en situaciones de coyuntura de alza del Tesoro Nacional, en la que el acierto financiero está en la creación de reservas con ese exceso de recaudaciones, y no en quemar las reservas potenciales del Estado y de la Nación con el establecimiento de nuevos impuestos y elevación de los tipos de los ya existentes.

En cuanto al Timbre Nacional, el laborioso Ministro de Hacienda, doctor Alvarez Díaz, ha reconocido que la reforma elevaría en más de un millón de pesos la productividad anual del impuesto, y si bien tiene

el objeto plausible de combatir la evasión, eleva la cuantía del impuesto al tomar como base imponible los pagos individuales. Modificó igualmente el impuesto de la renta personal, dejando sin efecto el error de la Ley 2 del mismo año 1951, del pago separado de los cónyuges en una original liquidación anual de gananciales, pero no apreció debidamente la distinta capacidad económica del casado y del soltero. Como es natural, se espera un aumento en los ingresos. Modificó esta Ley el impuesto global sobre ingresos en sustitución a los de utilidades, capital, exceso de utilidades, acciones al portador, cuando las ventas del comerciante o industrial no excedan de $ 70,000.00 anuales. Va a afectar especialmente según el Ministro de Hacienda a unos cincuenta mil contribuyentes estimando dicho funcionario que se recaudarán por este concepto cuatro millones de pesos más cada año. Se criticó este impuesto en el sentido de que no es realmente sustitutivo del impuesto de utilidades porque tiene como base las ventas e ingresos del contribuyente, que sean cuales fueren no evidencian necesariamente la existencia de utilidades, por donde resulta la posibilidad del pago del impuesto a pesar de las pérdidas experimentadas.

En cuanto al impuesto suntuario, que también ha sido modificado, se ha dicho que resulta costoso para la Administración, de poca productividad, recomendándose su reforma con criterios semejantes a los observados en otras legislaciones extranjeras, o su derogación.

Los derechos reales y transmisión de bienes fueron también modificados por esta Ley 13. El Gobierno ha estimado que estas modificaciones permitirán elevar las recaudaciones desde los nueve millones actuales a quince millones. Los números 20 a 25 de la Tarifa sobre herencias se han duplicado. Magill y Schoup recomendaron dentro de un plan de reforma general, y con supresión de otros impuestos, la elevación de estos tipos de la Tarifa en las herencias. También se han modificado, elevándose, los números 26 y 27 de la Tarifa, referentes, respectivamente, a la herencia entre colaterales del segundo y del tercer grados.

En cuanto a las aportaciones a sociedades a cambio de acciones, no pagarán el tipo reducido correspondiente a las demás aportaciones, sino el de la compra-venta ordinaria, lo que se ha combatido expresándose que después de la Ley 2 de 1951 las Sociedades con acciones al portador ya no pueden lograr la evasión fiscal en los impuestos de herencias y de la renta personal.

También se ha criticado el impuesto del ½% a los traspasos de participaciones en las sociedades.

Se supone que el gasto por aumento de sueldos ha de ser de unos veinte millones. Dos reformas fiscales se han efectuado pues en 1951 con estas Leyes 2 y 13.

La coyuntura de alza que disfrutamos se explica con una sencilla observación: La Aduana de la Habana, ella sola, en el ejercicio de 1950-1951 ha recaudado un 150% de la total recaudación, por todos conceptos, en los Presupuestos generales del Estado correspondientes al Ejercicio de 1936 a 1937, pasando aquella recaudación aduanal, con mucho, de los cien millones.

En los Presupuestos del corriente ejercicio de 1951 a 1952 se han autorizado gastos por $ 299,812,841.00, pero con las autorizaciones fuera de presupuesto, los gastos han de exceder de los trescientos millones de pesos. A este Presupuesto se ha hecho la crítica que desde hace muchos años se formula a nuestros Cuadros de gastos generales del Estado, de su naturaleza burocrática; pero, además, se le ha criticado, especialmente, por aparecer en el mismo algunos créditos globales sin pormenorizar, como ocurre con el de $ 34,830,000.00, para un plan de obras públicas que no se explica y el de $ 8,500,000.00 para ayudar a las empresas de servicios públicos de transporte y las que estén o sean nacionalizadas.

Aunque con menos razón, también se ha criticado el crédito de $ 4,250,000.00 para pagar obligaciones pendientes de Presupuestos anteriores, si bien merece crítica la disposición constitucional en la que se ampara, por la preferencia que da dentro de un mismo ejercicio fiscal, a los créditos que consten en Resoluciones judiciales frente a los de igual naturaleza que no tengan esa constancia, pues, a pesar de las disposiciones del Derecho Privado, que no ignoramos, sobre concurrencia y preferencia de créditos, esta prioridad es injusta en cuanto a obligaciones del Estado, y provocará, fundamentalmente, si se mantiene como sistema en nuestros Presupuestos, y sus Leyes de bases, mayor número de demandas contra el Estado por la falta de pago de sus obligaciones, en cada ejercicio.

Impuesto sobre la renta

Es notoriamente evidente que la capacidad contributiva de dos personas de iguales ingresos no es igual para el casado que para el soltero.

La Ley 2 de 22 de mayo de 1951, que tuvo como objeto aumentar los ingresos y estabilizar los Retiros del Estado, introdujo la equivocada modificación de que cada uno de los dos cónyuges, en una hipotética liquidación de gananciales pagara de por mitad por los ingresos del matrimonio, y en este sentido se suprimió ese beneficio del 30%, por razón

del matrimonio, y que, por otra parte, no podía exceder de $ 2,000.00, tanto por razón del matrimonio, como por los hijos y demás cargas de familia.

En este sentido se dice que la Ley 2 de 1951 produjo una baja en la recaudación de unos $ 4,000,000.00 anuales por esa contribución separada de los esposos; y al darse cuenta los Poderes del Gobierno de su error fiscal, que lo fué también técnico, reaccionaron con otro error que mantiene la injusticia fiscal de la equivocación técnica: la creación del llamado contribuyente social, al que van todos los ingresos de los cónyuges. Si el sistema progresivo de la escala produjo ese menor ingreso de la Ley 2, la disposición creando el contribuyente social de la Ley 13 del mismo año 1951, es injusta porque grava con mayor tipo por razón de la progresividad los ingresos de los cónyuges y los beneficios de familias hasta $ 2,000.00 no pueden equilibrar el daño económico.

El año 1951 se ha caracterizado en nuestra evolución financiera por las reformas que fueron acordadas, para elevar, quizás en demasía innecesaria, las recaudaciones del Estado, respondiendo a un fin puramente fiscal. Por algunas de sus reformas, las leyes No. 2 de 22 de mayo de 1951 y No. 13 de 22 de diciembre del mismo año, semejan oscilaciones de un péndulo y no la firme fijación de rumbo de una aguja magnética. En el impuesto a la Renta personal, se introdujo en la precitada Ley No. 2, el equivocado sistema que implica una liquidación anual de gananciales de los cónyuges, equivocado, inclusive, en el aspecto fiscal porque habría de producirle una menor recaudación al Estado, y el defecto se pretende corregir, persiguiendo tan solo el propósito de una mayor recaudación, creando la figura del contribuyente social para el matrimonio, que al ofrecer como líquido imponible una cantidad mayor representada por los ingresos de ambos esposos, eleva el tipo del impuesto, por razón de su progresividad, con el contrasentido de un concepto social, de persona jurídica, para el contribuyente, en un impuesto como el de la renta, esencialmente personal o individual.

Existía y existe el propósito de que las recaudaciones públicas se nutran más de impuestos directos que de los indirectos, y en esta evolución, si bien hemos tenido algunas caídas, como lo fueron la implantación por la Ley de octubre 9 de 1922 del impuesto del 1% sobre la venta bruta, que combatí como Representante a la Cámara en su discusión parlamentaria, y en la medida posterior, de la que también fuí contrario, sobre su elevación, excusándose con el absurdo de que el aumento de ese impuesto indirecto se hacía en sustitución de un im-

puesto directo sobre las utilidades. Esta evolución hacia el impuesto directo es ya firme entre nosotros, muy especialmente a partir de la Ley de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931, y se ignora con la creación que se hizo en la Ley 13 del llamado Impuesto Global, que no es otra cosa que un impuesto sobre la venta, repudiado por nuestra misma legislación última, y que va a tener, además, el defecto de una discriminación en perjuicio de los industriales y comerciantes de menos recursos económicos y de menor volumen en sus negocios, y en sustitución, que no lo es técnicamente, de impuestos directos, como el de utilidades, porque las personas comprendidas en el impuesto pagan por la venta bruta aun cuando ésta no les proporcione beneficios económicos.

Ya hemos explicado otras críticas que se han hecho, como la del impuesto por el dividendo obligatorio en las Compañías Anónimas.

La Ley No. 2 de 22 de mayo de 1951 obligó a los contribuyentes del impuesto a la renta personal a una liquidación doble en el período terminado en 30 de junio de 1951, y esta Ley 13 de 22 de diciembre del mismo año, obligaría a igual división por el período tributario en curso de 1º de octubre de 1951 a 30 de septiembre de 1952, por sus mismas reformas derivadas de la creación del llamado contribuyente social por el matrimonio, si el Decreto 508 de 21 de febrero del corriente año 1952 no hubiera dictado disposiciones transitorias para fijar un solo tipo de tributación, respecto a todo este período en curso, que en otra forma sería dividido por dicha Ley 13.

Se calculan en unos 22 millones de pesos los gastos por el aumento de sueldos después de la Ley 13 de 1951.

Capítulo IX

ARANCELES DE ADUANAS

Con vida de Colonia durante cuatro siglos, en absoluta dependencia de la Metrópoli, que monopolizaba el comercio interior y el internacional, con leyes como la que creó la Casa de Contratación en Sevilla, cuando Velázquez no había fundado aún a Baracoa, nuestra más antigua ciudad, Casa de Contratación que no era solo Lonja, sino, también, Almacén, Astillero, Escuela de Navegación, Tribunal de Comercio y Aduana, con un sistema del que era una de sus múltiples manifestaciones el Monopolio del Tabaco, por ser el Gobierno fijador de precios y único comprador, con la pena de muerte impuesta a quien comerciara con extranjero, con múltiples instrumentos semejantes más —organismos o impuestos o sistemas de navegación— y finalmente, en la segunda mitad del siglo XIX, con los beneficios al comercio metropolitano y los recargos al comercio con los extranjeros, expresados principalmente en el Arancel diferencial de bandera, *el concepto fiscal en nuestro régimen colonial casi se limitó a la Aduana.*

Se creó así un estado colectivo de conciencia que, al comprobar toda la fuerza de los derechos de Aduana, llegó a considerarlos si no precisamente el único, sí el principal o casi total ingreso, para satisfacer los gastos públicos, y el instrumento más eficaz para favorecer o perjudicar la economía del país.

Así se explica que en el dictamen de la Comisión que tuvo a su cargo en la famosa Junta de Información, (cuyas sesiones se celebraron en Madrid de octubre de 1866 a abril de 1867, con la asistencia de los delegados nombrados por Cuba, todo en cumplimiento del Real Decreto de 25 de noviembre de 1865), aconsejar las reformas que estimaran necesarias introducir en Cuba y Puerto Rico en relación con el *régimen aduanero y de impuestos,* en los doce extremos en los que se sintetiza el dictamen de la Comisión, los once primeros, prácticamente, se refieren a las Aduanas y el último, según se resume en el interesante libro del señor Ismael Clark y Masot, editado por el Ministerio

de Estado de Cuba con el título *Política de Comercio Exterior,* dice, textualmente, lo siguiente: "Abolición de todos los derechos (cargas indirectas) y sustitución por una contribución directa sobre los productos de la agricultura, industria y comercio".

El Manifiesto de la Junta Revolucionaria de la Isla de Cuba dirigido a sus compatriotas y a todas las naciones, suscrito por Carlos Manuel de Céspedes en 10 de octubre de 1868, critica en primer término "*el sistema aduanero,* que oprimía a la economía cubana", reclama a continuación "*el libre cambio* con las naciones amigas que usen de reciprocidad, la representación nacional para decretar leyes e *impuestos*" y en tercer lugar critica el que recientemente se hubiera establecido "*impuesto único* en el nombre, y tan crecido que arruina nuestras propiedades al abrigo de todas las demás cargas que le acompañan". Terminó Céspedes con la declaración de "abolir todos los impuestos, y que solo se pague con el nombre de Ofrenda patriótica para los gastos que ocurran durante la guerra, el 5 por ciento de la renta conocida en la actualidad".

La atención se fijaba casi exclusivamente en las Aduanas. Los mismos Estados Unidos le dieron única atención al Arancel de Aduanas en el sistema fiscal para la nueva situación cubana, a partir de su ocupación en 1º de enero de 1899, según ya hemos explicado.

El mismo programa económico del Partido Liberal Autonomista, organizado en 1878, del que formaron parte claras inteligencias y amplias culturas de la sociedad cubana, se sintetiza por Fernando Portuondo en su *Curso de Historia de Cuba,* en cuatro asuntos, referentes todos ellos al comercio exterior, es decir, a las Aduanas, supresión del derecho de exportación, del llamado diferencial de bandera, reducción de los adeudos a los azúcares y mieles de Cuba en las aduanas de la península y tratados de reciprocidad con naciones extranjeras y con relación a sus productos y a los de Cuba.

Se citaba el caso de los 100 kilos de casimir de lana que se marcaba como producción española, aunque no siempre lo fuera, por los que se pagaban, como derechos de importación en las Aduanas de Cuba, unos quince pesos y medio, mientras que el de procedencia extranjera pagaba $ 300.00.

A la reforma arancelaria americana de 1890 que, para favorecer a las refinerías del país vecino, eximía de derechos a los azúcares crudos, no supo corresponder el gobierno de la metrópoli, que elevó en un 25% el arancel vigente en Cuba, determinando el inmediato Arancel McKinley, basado en la represalia contra los países cuyos aranceles gravaran a la economía norteamericana; siguiendo al Tratado de Re-

ciprocidad de 1891 el nuevo Arancel de 1894, lo que puso una vez más de manifiesto cómo las elevaciones arancelarias extranjeras determinaban la más honda crisis económica cubana.

Véase lo que en más de una oportunidad comentamos sobre los Aranceles, al relacionar el Empréstito de los 35 millones, en confirmación de la importancia que en Cuba se ha dado al Arancel, o sea de su significación como "idea-fuerza".

Existían, ciertamente, en la época colonial, otros impuestos, pero al transferirse a los municipios por la Orden Militar de 25 de marzo de 1899 las contribuciones directas sobre fincas rústicas y urbanas, la industrial y otras, se verificó más aún ese concepto sobre la fuerza de productividad de los derechos arancelarios.

El primer arancel que rigió en Cuba después del cese de la soberanía española desde el 1º de enero de 1899, fué el ordenado por el Presidente McKinley, según el Bando del Secretario de la Guerra de los Estados Unidos de 17 de diciembre de 1898, publicado en la *Gaceta de la Habana* a partir del número 6 del sábado 7 de enero de 1899 y hasta el miércoles 18 de dicho mes.

Omito relacionar múltiples disposiciones del Presidente de los Estados Unidos, publicadas en Ordenes Militares, en cuanto a modificaciones del Arancel, entre otras la 169 y 208, respectivamente de 16 de septiembre y 15 de noviembre de 1899, de las que la última expresa modificar Disposiciones de la "tarifa reformada de aduanas y regulaciones para los puertos de Cuba que estén en posesión de los Estados Unidos"; y las que modificaron el nuevo arancel de 1900, tal como la Orden 50 de 11 de febrero de 1909.

La Orden 198 de 12 de mayo de 1900 dispuso la publicación de la Orden del Presidente de los Estados Unidos de 31 de marzo de 1900, estableciendo un nuevo arancel para que rigiera desde el 15 de junio de 1900 y sin sufrir cambio por un año.

Conforme a este arancel, a los efectos de los adeudos, se establecieron seis diferentes clases de mercancías: las que pagaban por peso bruto, por peso neto, por tara, ad valorem, por unidad, y las que estaban libres de derechos.

Conviene recordar cierto sentido autónomo que parecía contener la Resolución del Presidente de los Estados Unidos de 13 de diciembre de 1898 estableciendo el primer arancel de Aduanas en el que se disponía que los gastos que originara se pagaran con su recaudación, y que se diera cuenta exacta de esos ingresos y egresos a la Secretaría de la Guerra de los Estados Unidos. El cargo de Administrador de las Aduanas de Cuba o Jefe del Servicio de Aduanas, lo ocupaba el teniente coronel

T. H. Bliss, que ya mencionamos, por haber tenido a su cargo la Administración de la Secretaría de Hacienda según la Orden de 7 de enero de 1899, mientras no se nombrara el Secretario de Hacienda, siendo este Miembro del ejército norteamericano, teniente coronel Blis, el jefe del Servicio de Aduanas cuyas disposiciones hasta el 14 de abril de 1902, y como una compilación para el gobierno de la República que habría de iniciarse en aquel mismo mes, se publicaron en la Orden 139 de 9 de mayo de 1902, referentes al Arancel insertado en la Orden 198 de 12 de mayo de 1900, publicada en la *Gaceta* del día 15. El general Wood, quizás erróneamente, había declarado a principios de 1900, con motivo de la causa instruída por algunas falsedades descubiertas en la Aduana de la Habana, que las Aduanas dependían directamente del gobierno federal, por lo que debían regirse por las disposiciones establecidas respecto a ellas en los Estados Unidos.

Por razón del cambio de Gobierno al constituirse la República, la Orden 142 de 10 de mayo de 1902 dispuso que desde el 19 de mayo de ese año, correspondería al Secretario de Hacienda la jurisdicción de las Aduanas y que al terminar el gobierno militar las Ordenanzas de Aduanas, promulgadas en la Orden 173 de junio 22 de 1901, se llamarían "Ordenanzas de Aduanas de la República de Cuba para el Régimen y Guía de los Empleados de Aduanas", y creó en la Secretaría de Hacienda la denominada Sección de Aduanas. Esta Orden 173 transcribió también la Resolución del Presidente de los Estados Unidos de 13 de diciembre de 1898 estableciendo el primer arancel.

La Orden 145 de 10 de mayo de 1902 dispuso que todas las Aduanas de Cuba se cerraran los días 18, 19 y 20 de mayo de 1902, funcionando solo para lo que fuera absolutamente necesario con motivo de la entrada y salida de buques.

En resumen, el primer arancel que rigió en Cuba desde el 1º de enero de 1899, al cesar la soberanía española, fué el decretado por el Presidente de los Estados Unidos en 13 de diciembre de 1898, publicado en la *Gaceta de la Habana* de los días 7 al 19 de enero de 1899; y el segundo fué el decretado por el propio Presidente en 31 de marzo de 1900, promulgado en la *Gaceta* de 15 de mayo del propio año, para comenzar a regir el 15 de junio de 1900, que estuvo vigente hasta el 27 de octubre de 1927, en que comenzaron a regir los únicos Aranceles aprobados por la República independiente, publicados en la *Gaceta Oficial* extraordinaria de 20 de octubre de dicho año.

Este Arancel contenido en la Orden 198 de 12 de mayo de 1900 fué el primero que rigió en la República independiente, ya que conforme a la Orden Militar 148 de 13 de mayo de 1902 y según la Sép-

tima Disposición Transitoria de la Constitución de 1901, todas las leyes y disposiciones dictadas por el Gobierno Militar continuarían vigentes en cuanto no se opusieran a la Constitución.

Recordamos las palabras de Montoro en la Conferencia que pronunció en 19 de junio de 1900 en el Círculo de la Unión Democrática, expresando que en año y medio habíamos tenido tres aranceles, que se habían prestado y se prestaban a muy diversos juicios.

La precitada Orden Militar 198 de 12 de mayo de 1900 fué modificada por las números 328 de 19 de agosto y 445 de 31 de octubre, ambas de 1900.

La Ley de 16 de enero de 1904 autorizó al Ejecutivo para aumentar hasta un 30% los derechos de importación, estableciéndose los recargos arancelarios por el Decreto 44 de 1º de febrero de 1904.

Sumaron unos 114 los Decretos relativos a este Arancel de 1900, promulgados hasta los que actualmente rigen de 1927, incluyéndose 22 Decretos, aproximadamente, del Segundo Gobierno Interventor. Suman aun mayor número las leyes y Decretos que modifican el actual Arancel de 19 de octubre de 1927. Y además, desde 1935 tuvimos un nuevo sistema de Arancel diferencial, para reducir los adeudos a mercaderías procedentes de países que nos compren por lo menos en una mitad del valor de lo que nos vendan, duplicándose esos derechos con las otras naciones.

El doctor Leopoldo Cancio y Luna había sido nombrado Subsecretario de Hacienda en 19 de enero de 1899, con el doctor Pablo Desvernine nombrado en 12 de enero como Secretario, continuando en ese cargo de Subsecretario cuando en 1º de enero de 1900, por la renuncia de Desvernine, ocupó la Secretaría Enrique José Varona, y al pasar éste a la Secretaría de Instrucción pública, fué nombrado Cancio Secretario de Hacienda por la Orden 183 de 1º de mayo de 1900, que desempeñó hasta la constitución del primer Gobierno de la República independiente en 20 de mayo de 1902, al ocupar el cargo de Secretario de Hacienda del primer Gabinete del Presidente Estrada Palma el doctor José García Montes, hasta 6 de marzo de 1905 en que, por renuncia de todos los Secretarios, nombró para la Cartera de Hacienda al general Juan Rius Rivera. Posteriormente durante el Gobierno del tercer Presidente, iniciado en 20 de mayo de 1913, mayor general Mario G. Menocal, ocupó durante varios años esa misma Secretaría de Hacienda el doctor Cancio.

Sus opiniones fueron, por tanto, definitivas en materia fiscal, especialmente arancelaria, durante la primera intervención americana y en casi todo el segundo decenio de nuestro siglo. Era el Secretario de Ha-

cienda desde el 1º de mayo de 1900, y al promulgarse la Orden Militar 198 del día 12 de ese mes y año que contenía los nuevos Aranceles. Por todas estas circunstancias, es conveniente recoger los juicios del mencionado doctor Leopoldo Cancio y de su Auxiliar señor Francisco Faura, quien durante muchos años ocupó la Jefatura de la Sección de Aduanas en la Secretaría de Hacienda.

Cuba no era una excepción a lo que se advertía en la casi totalidad de los profesores de Hacienda en los años transcurridos del corriente siglo. A los Aranceles de Aduana se les consideraba con independencia de los restantes impuestos; en la generalidad de las obras de consulta se hacía mención de Aranceles y de Impuestos, y en el Congreso cubano en todos los años transcurridos, existió una Comisión Permanente, en cada uno de los dos Cuerpos Colegisladores, denominada de "Aranceles e Impuestos".

No se había prestado gran atención en la República independiente a la reforma de aquel Arancel de 1900, que fué, sin embargo, objeto como ya hemos anotado, de múltiples reformas parciales. Al fin, en 1917 la Cámara de Representantes nombró una Comisión Especial para la reforma del Arancel, que estuvo integrada, entre otros Representantes, por los señores Freyre, Collantes, del Prado, Cartañá, Callejas, Lagueruela y Oscar Soto, que trabajó durante unos dos años, según lo hizo constar en la Cámara de Representantes el precitado Soto, en la sesión de 22 de agosto de 1921, preparando y terminando un completo Proyecto de Ley. Este Proyecto, que intentaba modificar los Aranceles vigentes promulgados en 1900, con un estudio del señor Manuel Despaigne, se pasó al Jefe de la Sección de Aduanas señor Faura, quien lo analizó partida por partida, publicándose el Estudio y el Informe con una introducción escrita en abril de 1920 por el entonces Secretario de Hacienda señor Leopoldo Cancio, quien ya ocupaba el cargo en 1914 cuando se emitió el Informe tantas veces mencionado sobre el Gasto Público en Cuba. Cancio, en 15 de mayo de 1915, como Secretario de Hacienda, y con motivo de la Ley de Defensa Económica de 29 de octubre de 1914, y del Informe de aquella Comisión sobre los gastos públicos de Cuba, y del déficit aparente en el Tesoro, además de aludir a la economía de unos tres millones de pesos, en personal y en materiales, expresó, entre otros conceptos, los siguientes:

Recomendó poner en ejecución desde el 1º de julio de 1915, al amparo de la Ley de Defensa Económica de 29 de octubre de 1914, modificativa del Artículo 22 del Reglamento del impuesto de Derechos reales, que ya había sido modificado por la Orden Militar de 19 de abril de 1899, el impuesto sobre herencias directas, y agregó, con rela-

ción a dicho impuesto, las palabras que literalmente transcritas dicen que "si bien gravitará sobre el patrimonio de la familia cubana sin reintegro posible, al revés de los de lo que acontece con casi toda nuestra contribución en que el contribuyente de derecho no es el contribuyente de hecho por dominar los impuestos indirectos y aceptar la recomendación de la Comisión para elevar hasta *un 30% los derechos de importación* de todos los artículos extranjeros, sin perjuicio del Tratado de Reciprocidad". A continuación observó que "nuestra Hacienda tiene suficiente elasticidad para atender cualesquiera emergencias"; y dijo que de esta manera se obtenían fácilmente de tres a cuatro millones, en un país, agregó, cuyo comercio exterior es de cerca de 300 millones de pesos, manteniéndose así los ingresos públicos en los 40 millones necesarios. Los conceptos transcritos, expresados por el Secretario de Hacienda en 1915, son suficientes para explicar la naturaleza del Derecho fiscal cubano de aquella época: el concepto que se tenía del impuesto sobre transmisión hereditaria, a pesar de su extraordinaria pequeñez, por lo bajo del tipo en cuanto a la sucesión directa, y a observarse el sistema proporcional y no el progresivo; la traslación fiscal del impuesto indirecto que llamaba reintegro; la elevación en un 30% de los derechos arancelarios, en los que parece que se hacía descansar —en el Arancel de Aduana— todo el concepto de que "nuestra Hacienda tiene suficiente elasticidad", en aquel caso elasticidad cierta, pero bien distinta de aquella otra que experimentaban en Inglaerra y en otras naciones cultas al través o por medio de impuestos directos.

Con motivo de ese proyecto aprobado por la Comisión de Aranceles e Impuestos de la Cámara en 1919, dijo Faura en su Informe que desde la constitución de la República independiente en 1902, y con relación a los Aranceles que con algunos cambios parciales habían estado rigiendo desde 1900 hasta la fecha del Informe en diciembre de 1919 y con excepción de algunas iniciativas legislativas sobre modificaciones parciales, algunas de las cuales habían alcanzado la condición de Ley, "esta en la primera vez en que la iniciativa y la laboriosidad toman —transcribo literalmente las palabras de Faura— puestas de consuno en ardua empresa, forma atrevida y cabal, en las arideces y complejidades *de la materia para mí de mayor volumen dentro de los problemas de la existencia social*". Comenta que en ese proyecto por primera vez hay sentido de generalidad, y de reforma; y después de afirmar que la situación europea no se había normalizado con motivo de la primera guera, concluye con estas palabras: "Creo prematuro todo cambio radical en ningún sentido, incluso, consecuentemente, el del régimen arancelario".

Además del Informe, contrario al proyecto, del Jefe de la Sección de Aduanas, cuando no existía la Dirección General de ese ramo, fué también adverso el juicio emitido en abril de 1920 por el doctor Leopoldo Cancio y Luna en su Introducción al libro editado por la Secretaría, titulado *Estudio e Informe.*

Comenzó Cancio afirmando que "ninguna reforma arancelaria registra la Historia de Cuba comparable con la de 1898, puesta en ejecución el 1º de enero de 1899, al tomar posesión del territorio el Gobierno Militar de los Estados Unidos". El concepto fué evidentemente exacto pues con el cambio de la soberanía política fué posible que desapareciera todo el sistema de absurda explotación colonial en las Aduanas. "Salimos de los laberintos arancelarios", de "la histórica red de las cuatro columnas", —derechos diferenciales de procedencia y de bandera, de cabotaje unilateral y de favores especiales—; "y entramos en un verdadero arancel fiscal, sobre la base, prevaleciente entonces en el tecnicismo de las relaciones internacionales económicas y mercantiles, bautizada con el nombre de la *puerta abierta.*"

Aludió al autor de este Arancel de 1899, el funcionario americano Mr. Porter, diciendo que lo redactó "con el propósito *de proveer al Gobierno* que se habría de inaugurar el primero de enero de 1899, *de recursos monetarios suficientes para atender a los servicios públicos,* en un país asolado por una de las guerras coloniales más cruentas y destructoras que registra la Historia". El Arancel de Aduana se veía como impuesto casi único, según estas palabras de quien fué, primero, Subsecretario, y poco después, Secretario de Hacienda en el Gobierno Militar, al cesar la soberanía española. Y en este Informe, casi 20 años después, celebra al autor Mr. Porter diciendo entre otras cosas que "desde su planteamiento la nueva tarifa proporcionó al Tesoro público pingües rendimientos que permitieron sanear al país; transferir a la Hacienda Municipal las contribuciones directas, o sea la territorial y la industrial, dotándoselas conforme a las enseñanzas de la ciencia". Observó que Porter "para resolver un problema urgente de Administración y de Gobierno se conformó con unificar los adeudos sin tocar a los Repertorios y Clasificaciones". Cancio, especializado en asuntos arancelarios, Catedrático de la Universidad, ex-Diputado a las Cortes Españolas por el Partido Autonomista, ese Partido que tan brillantes campañas libró contra nuestro régimen de Aduanas, definió el Arancel en ese Infome de 1920 diciendo que "una tarifa de Aduana en Cuba, como en todas partes, es una institución económica y un instrumento fiscal". Y más adelante amplió el concepto del Arancel diciendo, con acierto, "que la tarifa no solo sea un instrumento fiscal eficaz, sino una

institución en el terreno económico, que infunda ánimo y confianza en el pueblo de Cuba, alentando la iniciativa individual y el espíritu de empresa".

Parece que Cancio se oponía a esa reforma arancelaria en 1920 más por razón de oportunidad, pues en el mismo Informe expresó, también con acierto, que era fundamental para Cuba evitar la adopción de medidas que actuaran "*estorbando de hecho* la creación de *Industrias lucrativas*", citando entre ellas la del calzado.

Dió también esta obra otra definición: "Un arancel no puede ser una obra de ciencia ni de arte; es una lista de productos sujetos a derechos antes de su penetración en el territorio nacional para subvenir a las cargas del Estado, con las consecuencias sociales y económicas del caso".

En este Informe de 1920 se mostró Cancio contrario a la aprobación del Proyecto de la Comisión de Aranceles e Impuestos de la Cámara, exponiendo entre otras razones la elevación de las deudas públicas en Francia y en Inglaterra desde agosto de 1914 a 1920, deudas que, en su opinión, llegaban a la mitad de la fortuna pública de esas dos naciones en 1913, y que en esta situación angustiosa, Cuba, beneficiada a su juicio, por la Guerra —esto se escribía en plenas vacas gordas, seis meses antes de la hecatombre económica cubana de octubre de 1920—, no debía presentarse "con un arancel basado en el abandono de la política de la puerta abierta (the open door) iniciada en 1899 al ocupar los Estados Unidos su territorio conforme al Protocolo de Washington primero y al Tratado de París después; y en su lugar adoptar un arancel complicado, con tres columnas". En realidad, conforme al Artículo segundo del Proyecto, el Arancel solo contenía dos Tarifas, primera y segunda y la correspondiente a la rebaja por virtud del Tratado de Reciprocidad, diferenciándose en un 25%, en función de recargo, esas dos tarifas.

Explicó que en Cuba no existía ningún problema fiscal ni político que le impusiera con carácter urgente la necesidad del cambio; y que "el actual arancel, módico en sus derechos y aplicado sin rigor, *proporciona* abundantes y seguros recursos al tesoro público", y afirmó que era susceptible de recargo en muchas partidas. Apoyó también su juicio en la compra por los mercados europeos, en aquel comienzo de 1920, del azúcar cubano. Alegó igualmente que ese proyecto de ley autorizaba al Ejecutivo para reducir la diferencia en las tarifas y que por tanto además de las dos tarifas y de la proveniente del Tratado de Reciprocidad iríamos "a la era colonial de tan triste recordación con sus cuatro columnas o cuatro tarifas como ahora se dice". Este último

argumento nos parece más psicológico que real. Aludió con su conocida cultura a la batalla arancelaria que de 1890 a 1914 montuvieron las ocho Potencias conocidas: el Imperio Británico, Rusia, los Estados Unidos, Alemania, Austria-Hungría, Francia, Japón e Italia.

El Catedrático de la Universidad Central de Madrid Vicente Gay, en su obra *La Hacienda Social* escrita en 1948, señaló con razón que esa política que impide el comercio internacional con medidas arancelarias, fiscales en general, y otras trabas, es una de las causas principales de las crisis económicas que sufren las naciones, y que estas dificultades son las que han permitido a Goldscheid expresar como aspiración lo que llama "Derecho internacional económico y financiero". Este Profesor Gay es uno de los que ha observado que los tratadistas exponen los ingresos del Estado como procedentes de cuatro fuentes independientes: impuestos, aduanas, empréstitos, y propiedades diversas o patrimonio fiscal, separando el concepto "Aduanas" del de "Impuestos".

Dijo Cancio que Cuba se encontraba en situación parecida a la de las otras Naciones de la América Latina porque "su desarrollo económico es todavía incompleto e irregular", y que nuestro territorio era "propicio por su fertilidad y salubridad a la creación de industrias agrícolas y manufacturadas". "No puede aspirar a entrar en el grupo de los conquistadores de mercados y competir en la lucha por la hegemonía; en el juego de las tarifas con máximum y mínimum pocos equivalentes podremos ofrecer a menos que nos resignemos a ser atropellados en el tumulto. No tenemos industrias que puedan aspirar a proveer de artefactos y productos naturales a los grandes mercados del mundo en competencia con otros productores rivales de igual o superior pujanza." Aludió a nuestras dos grandes productos de exportación, el tabaco y el azúcar, diciendo del primero que no habíamos podido lograr, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos cubanos en muchos años, acuerdos viables con Inglaterra, España y los Estados Unidos que modificaran su política fiscal sobre el tabaco y que esto no se lograría en el período de post-guerra que acababa de iniciarse, y que al consumo mundial de un millón de toneladas de tabaco, solo aportábamos, en nuestro comercio exterior, 30 ó 40 mil toneladas; y en cuanto al azúcar, dijo que de los 18 millones de toneladas a que ascendía la producción y el consumo mundial antes de la guerra de 1914, el comercio internacional había descendido a 11 ó 12 millones de toneladas, habiendo alcanzado Cuba en 1920 el 40% de ese comercio frente al 15% que en el consumo universal representaba antes de 1914 y en fin, que gozábamos de excepcional proximidad a los Estados Unidos, el más basto mercado del mundo, que absorbía el 45% de nuestra rama para

su industria tabaquera, y el 50 o el 60% de nuestra exportación de torcido, con un consumo de 85 libras de azúcar por habitante.

Cancio continuaba influenciado por las justas y acertadas ideas fiscales de los cubanos durante sus luchas en la época colonial, que con fundamento habían combatido tenazmente aquellos Aranceles de 4 columnas, que eran anti-económicos, arbitrarios, e injustos para Cuba, no porque tuvieran 4 columnas, sino por el fundamento de cada una de las cuatro, procedencia, bandera, cabotaje y favores especiales, cosa distinta a la diversidad de tarifas derivadas de un Tratado o de la distinta importancia del comercio exterior que mantengan dos naciones. La fatal economía de Cuba colonial reclamaba el urgente cambio radical para establecer la política de puerta abierta; pero eso era los circunstancial de aquellos momentos; y debió serlo también en los años inmediatos al cese de la soberanía española y en el primer lustro de la constitución de la República independiente; pero no debió mantenerse después, como si en Cuba no tuviéramos o pudiéramos tener más productos de comercio exterior que el tabaco y el azúcar; como si en Cuba no hubiéramos podido establecer, como después se establecieron, nuevas industrias, en primer término para el abastecimiento nacional y después para su exportación.

"Así, continuó Cancio, el dato geográfico, solo, dictó a nuestros padres y ha mantenido siempre en la conciencia popular cubana que la mejor política arancelaria consiste en un Arancel fiscal, que nos permita disfrutar de la ventaja inapreciable de no tener fronteras terrestres y poder establecer nuestra línea aduanera a lo largo de nuestro litoral marítimo para proporcionarnos una renta abundante que provea a la gobernación del Estado cubano de recursos saneados, con la menor molestia posible para los contribuyentes y adaptado siempre automáticamente a las necesidades crecientes de los consumos públicos."

Estos juicios de Cancio no pueden interpretarse, ni aisladamente, ni en sentido literal, porque si así se hiciera, llegaríamos a la conclusión de que el ilustre Maestro solo veía en los impuestos de Aduana un fin fiscal, y que los ingresos del Estado tuvieran como fuente principal esas rentas arancelarias. Los de Aduana, con todos los impuestos, deben justificarse no solo con un fin fiscal, con observancia a principios de justicia tributaria, sino, también, con el propósito de ordenamiento social, llámese este último fomento de la riqueza pública, o creación de nuevas industrias, económicas y naturalmente posibles, etc. Hace treinta años no teníamos en Cuba, en el orden industrial, ni fábricas de leche condensada, que en alguna oportunidad ya han abastecido totalmente a la nación, ni de calzado, ni de tejidos, ni de productos far-

macéuticos, entre otros; ni en el orden agrícola podíamos prescindir de la importación del tasajo, de los huevos, del maíz, y era aun mayor proporcionalmente nuestra importación de arroces. Recuerdo haberle oído a un ilustre cubano recientemente fallecido, el señor Daniel Compte, que fué Senador de la República, Secretario del Despacho y miembro de la Comisión Técnica Arancelaria —redactora de los vigentes Aranceles de Aduanas—, cómo ciertas medidas de trascendencia internacional, hicieron decaer en Cuba la producción de manteca y la cría porcina. El sentido de solidaridad por fortuna ha comenzado a manifestarse en las relaciones económicas de orden internacional. Ya al fin la política fiscal comienza a modificarse en los mercados extranjeros con relación a nuestro tabaco. Las puertas que la necesidad abrió a nuestros azúcares con motivo de la primera guerra mundial fueron cerradas cuando apenas había transcurrido un año del juicio crítico por el doctor Cancio en 1920. Nuestra política fiscal debe consistir en mantener abiertos para nuestros productos —algunos por su economicidad y otras condiciones, casi privativa de Cuba— los mercados que en una humana división del trabajo, nos corresponden, y en la obtención en nuestro territorio de lo que natural y económicamente, sin competencias absurdas, podemos obtener para el consumo y para el bienestar de los habitantes de nuestro territorio."

Barret Whale en su interesante obra *El Comercio Internacional*, traducida al castellano en 1938 cuando aun no había comenzado la Segunda Guerra mundial, y estaba a su término la política del aislacionismo, del control de cambios de las cuotas, que caracterizó al tercero y cuarto decenios de este siglo, estudió los propósitos de tregua arancelaria del llamado Desarme Aduanal, del aumento por la mayor parte de las naciones de restricciones sobre el comercio exterior, al mismo tiempo de reconocer todas ellas, la necesidad de una tendencia inversa; explicó cómo esas restricciones en el tercer decenio de este siglo han respondido más al propósito de proteger la balanza de pagos, que favorecer la protección industrial, y admite los esfuerzos de los países para hacerse más auto-suficientes.

Sí es necesario, como lo recomendaron Cancio y Faura frente al proyecto de aranceles que criticaron, dar cierta elasticidad a estos impuestos para que por el Poder Ejecutivo se pueda en determinadas oportunidades y sin las demoras que son propias de los Parlamentos, actuar con criterios de moderación o de elevación según los casos, y en forma de que la facultad no sea impropiamente ejercitada bien por error como por ejemplo al no atender con criterio de unidad, globalmente, el volumen del comercio con otra nación, para tomar como agravio una

partida insignificante dentro del volumen total de las relaciones o para que influencias bastardas le lleven a tomar la medida en beneficio principal de intereses particulares.

Cancio era partidario de la columna única pues aunque reconoció que la virtud y la fuerza de una política arancelaria no consiste en el número o de columnas o tarifas constitutivas del arancel "es lo cierto, dijo, que la columna única aventaja a cualquier otra forma, pues desde el punto de vista económico deja a salvo ya que no la estorba la aplicación de cualquier criterio económico, bien sea el libre cambio bien la protección racional y necesaria a las ramas del trabajo nacional que se consideren viables en el país". A continuación recomendó la autorización al Ejecutivo para gravar con un recargo hasta el 50% y la fijación de la rebaja en caso de reciprocidad a las mercancías convenidas.

Insistió Cancio en que permaneciéramos fieles a la tarifa única que había estado vigente desde el comienzo del Gobierno Militar americano, recomendando el método de los derechos ad-valorem, por su perfecta elasticidad, y nó el de los derechos específicos. Observó con muy buen juicio que "la especialización es la nota característica de las reformas aduaneras del siglo XX, tanto para eludir en lo posible la cláusula de la Nación más favorecida cuanto para aumentar la protección a la industria nacional". Comenta que la especialización se perfeccionó en Alemania para protegerse de la cláusula sobre nación más favorecida y recoge las palabras del Canciller del Imperio en el Reichstag reconociendo que la fuerza de la nueva tarifa alemana consistía en sus 946 artículos con una extrema especialización, ya que entre los dos artículos análogos de distinta procedencia siempre se encuentran diferencias que aunque pequeñas, son suficientes para que se apliquen diferentes reglas arancelarias. Esta tarifa alemana de 1906 fué para Cancio la mejor, siguiéndole la de los Estados Unidos, e influenciado por este concepto habló de que, en un porvenir no muy remoto, se reformará el arancel cubano especializando y puntualizando las partidas de la tarifa única a fin de individualizar las procedencias de México, la América Central, Colombia, Venezuela, Las Antillas y las Guayanas; y recordando el sistema dictado en Alemania para la preparación de su reforma arancelaria hecha por una Comisión representativa de los sectores de la producción, y de expertos en la que se oyeron a más de 2,000 personas, recomendó un procedimiento análogo para la reforma arancelaria cubana por medio de una Comisión, que fué precisamente el sistema que se empleó para nuestro actual arancel de 1927. Concluye diciendo que un arancel semejante podría proporcionar ingresos al Estado de 50 a 60 millones anuales ya que con solo el 17% del valor de las importaciones, calcu-

lando éstas tan solo en 300 millones, y en 1919 pasamos de los 300, no representarían más que el 17%. Observó que en los Estados Unidos pasó casi siempre del 25% del valor de las importaciones lo recaudado por Aduanas de 1860 a 1907 y que con solo llevar la proporción en Cuba al 25% del valor de las importaciones aunque éstas descendieran a 250 millones, la recaudación produciría 60 millones.

Fué contrario a la lista de productos libres de derechos y no creyó en la recuperación cafetalera de Cuba, en cuyo último concepto también se mantuvieron, incurriendo en el mismo error, los redactores del Arancel vigente en la actualidad.

En el *Informe* elevado al señor Presidente de la República en 30 de diciembre de 1914 por la Comisión Especial que estudió nuestros Presupuestos, publicado en el *Boletín Oficial de Hacienda* del mes de marzo de 1915, después de transcribirse conceptos del doctor Cancio como Secretario de Hacienda al hacerse referencia a nuestro sistema tributario, que criticaron, escribieron estas palabras: "ha tenido por base las entradas aduanales, sin ninguna preocupación económica, solo por un interés fiscal, y, si a veces una previsión económica ha concurrido a determinar las tarifas arancelarias, ha sido siempre, en los tiempos pasados y en los presentes, en daño de los productores y consumidores que debía defender, y en beneficio de extraños intereses, que los sucesivos regímenes imperantes querían proteger. Es bueno recordar que nuestros Aranceles de Aduana son hechura del Gobierno español o del Gobierno de los Estados Unidos, nunca, todavía no existe el caso en nuestra historia, del Gobierno de Cuba. Lo cual, sin extrañar a nadie ni siendo objeto de fáciles críticas ni de inútiles indagaciones, puede dar la deducción de lo que ellos han representado y representan, y de cual ha sido y es su finalidad". Estas palabras afirman la necesidad, que existía a juicio de los informantes, de reformar nuestros Aranceles y nos hacen recordar las palabras de Montoro que ya comentamos sobre los tres aranceles que rigieron en año y medio, en su Conferencia pronunciada en junio 19 de 1900 en el Círculo de la Unión Democrática.

A ese Informe aludió Cancio en su Exposición al Presidente en 15 de mayo de 1915 publicada también en el *Boletín Oficial de Hacienda*.

El Arancel de Aduanas que rige en Cuba en el Cincuentenario de su Independencia fué puesto en vigor por el Decreto 1529 de 19 de octubre de 1927 del entonces Presidente de la República general Gerardo Machado y Morales, siendo Secretario de Hacienda el doctor Santiago Gutiérrez de Celis. La Ley de 9 de febrero de 1926 publicada en la *Gaceta Oficial* del día 11, había autorizado al Poder Ejecutivo para que dentro del término de tres años revisara los Aranceles de Aduanas,

con la obligación de que informara al Congreso en Mensaje especial, sobre lo que hiciera en esta materia, y debiendo nombrar dicho Poder Ejecutivo para el ejercicio de esta facultad, a una Comisión Técnica Arancelaria que él mismo nombraría, con la aprobación del Senado, y de acuerdo con esta Ley por el Decreto Presidencial de 3 de marzo de 1926, refrendado por el entonces Secretario de Hacienda doctor Enrique Hernández Cartaya, se designaron como Miembros de esa Comisión a los señores Rafael Martínez Ortiz, Daniel Compte, Enrique Recio, Aurelio Portuondo y Santiago Gutiérrez de Celis, quienes designaron Presidente efectivo y Secretario respectivamente de la Comisión, al primero y al último, en la primera Sesión que celebraron con la concurrencia de aquel Secretario de Hacienda como Presidente nato de la Comisión.

Después de un laborioso período de seis meses y después de una información pública la Comisión elevó su trabajo completo a la Presidencia de la República el 12 de agosto de 1926, y un año y dos meses después por el Decreto 1529 de 19 de octubre de 1927, refrendado por el nuevo Secretario de Hacienda, se pusieron en vigor estos nuevos Aranceles que comenzaron a regir a los cinco días de su publicación en la *Gaceta Oficial* en la edición extraordinaria del 21 del propio mes y año, con las ligeras variantes introducidas por el Presidente de la República al Proyecto de la Comisión.

El Arancel, con sus reglas para el aforo y sus disposiciones sobre artículos de importación y de exportación prohibidos, y sus Disposiciones Generales constaban de nueve artículos y cuatro Disposiciones Transitorias, en la tercera de las cuales se ordenó que la Comisión Técnica Arancelaria continuara funcionando durante los tres años de la autorización concedida por aquella Ley de 9 de febrero de 1926.

Repetimos que estos Aranceles únicos acordados por la República independiente, derogaron los de 1900 y 1899 ya mencionados en este Capítulo.

Ya en el Congreso cubano con motivo de los trabajos de la Comisión Especial Arancelaria de 1917 y del Decreto Arancelario que terminó, y con ocasión también de nuevo intento contenido en la proposición de ley presentada en 26 de julio de 1921 sobre creación de una Comisión para modificar los Aranceles entonces vigentes, se habían reiterado los conceptos de la necesidad de modificar el Arancel "en armonía con las exigencias financieras del Estado y economía de la Nación", y estimamos oportuno y conveniente recoger algunos juicios de los miembros de la Comisión que preparó los Aranceles vigentes, los de 1927, especialmente en su Exposición de motivos.

En una de sus Ponencias como miembro de la Comisión escribió estas palabras el ex-Senador Daniel Compte, haciendo crítica justa del Arancel vigente en Cuba desde el principio del siglo:

"Tantas y de tal naturaleza han sido las torturas que a la industria nacional ha proporcionado nuestro vigente Arancel, que cabe preguntar si en las más de las veces no ha sido, más que el interés de lucro, el afán de gloria, lo que ha motivado y alentado el esfuerzo de nuestra independencia industrial.

"En el curso de los 26 años que lleva de vigencia este Arancel ha habido tiempo sobrado para medir y pesar toda la resistencia que ha sido capaz de ofrecer a los más entusiastas empeños de la industria y provoca una legítima admiración al observar, en algunos casos, cómo a pesar de las enormidades con que ha cerrado el paso, han logrado establecerse, arraigar y consolidarse determinadas empresas industriales.

"Durante ese largo período de que se hace mención, se han dictado contadas disposiciones que en cierto modo han suavizado algunas de sus asperezas y ello ha bastado para que, sin demora, se hayan manifestado apreciables brotes de latente energía industrial del país.

"Esto hace pensar al que expone, que no es aventurado esperar como resultante inmediata de la reforma que hoy se acomete, una vigorosa actividad industrial, que indudablemente alcanzará un más alto grado de desarrollo, cuando transcurrido a modo de ensayo, el tiempo prudencial en que se observen los efectos de dicha reforma, se completen las mismas con las disposiciones que el Jefe del Estado, usando de la facultad de que está investido, considere oportuno adoptar."

El comandante del Ejército Libertador Enrique Recio y Agüero, entonces Representante a la Cámara, como Miembro de la Comisión, escribió estas palabras en una de sus Ponencias: "No se explica cómo nuestro país ha podido desenvolver su propia riqueza, resistiendo las grandes crisis económicas mundiales que han sacudido a todos los países, teniendo, en cada uno de sus puertos, en cada una de nuestras Aduanas, en vez de un salvaguardia de sus propios intereses nacionales, los preceptos de un Código estrangulador de la Agricultura y de las industrias cubanas". Estos Aranceles han sido afectados por Tratados como el de Reciprocidad Comercial acordado entre Cuba y los Estados Unidos en 24 de agosto de 1934 publicado en la *Gaceta* extraordinaria 79 del 30 de dicho mes y por disposiciones de otros cuerpos legales, entre ellos los recargos según el Artículo 16 de la Ley de Obras Públicas de 15 de julio de 1925, y el referente a las facturas consulares según el Artículo 21 del Arancel Consular, modificado por el Capítulo VIII de la Ley de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931.

No fué único intento de reforma de aquellos aranceles de 1900 en el período transcurrido hasta el nuevo Arancel de 1927, el que amplia-

mente comentamos de la Comisión de Aranceles e Impuestos de la Cámara, sobre el que emitió Informe el señor Francisco Faura con Introducción del entonces Secretario de Hacienda doctor Cancio.

La Comisión de Aranceles de la Cámara había preparado un Proyecto en enero de 1908; como fecha el que es conocido con el nombre de Proyecto de Mr. Hord se da el 8 de mayo de 1922, y en agosto 29 de 1922 aprobó la Cámara otra iniciativa arancelaria. Se hicieron diversos estudios y trabajos críticos, entre otros los iniciados por la Comisión de Aranceles en 9 de octubre de 1922; y la Federación Nacional de Corporaciones Económicas preparó otro proyecto en 1925. Era evidente un estado de opinión que reclamaba la reforma arancelaria.

Las características de este nuevo Arancel de 1927 se explican claramente en la brillante Exposición de Motivos de la Comisión Técnica que lo redactó.

Su finalidad no fué puramente fiscal o sea aumentar las recaudaciones del Estado, como se explica en esa Exposición, en la que no obstante, con sincera manifestación, y de acuerdo con un ambiente en el que tenían mayor importancia los impuestos indirectos que los directos, se dice que la Comisión "nunca ha olvidado que siendo la renta de Aduanas la principal y más sólida de todas las naciones, debe tener por ahora nuestro Arancel un carácter fiscal antes que proteccionista", sin dejar de considerar la necesidad de suprimir fundamentales particulares de los Aranceles, "para ir poco a poco, bastándonos a nosotros mismos en la confección de muchos de los artículos de nuestro consumo". Repitió el concepto en más de una ocasión, refiriéndose, por ejemplo, a que "el espíritu de los nuevos Aranceles es extremadamente moderado y conciliador", y lleva "como una fórmula moderada, su espíritu de protección a la industria nacional". "No es todo lo que hubiera debido hacerse, agrega, pero ya es bastante y lentamente, ya consolidadas, se irán notando los beneficios de las medidas adoptadas, y si es preciso se mejorarán."

Con inteligente sentido de previsión se cuidaron los redactores de este Arancel de que no bajaran las recaudaciones arancelarias, como consecuencia de la menor importación de productos manufacturados por efecto de nuestro desarrollo industrial y por razón de las exenciones o más bajos adeudos fijados a las materias primas en estos nuevos Aranceles.

La crítica más sintética, y con el valor de un documento oficial, que se hizo, no solo al régimen arancelario vigente en 27 años, corridos hasta 1927, por la vigencia del Arancel de 1900 del Gobierno Interventor, y que alcanza al que fué sistema peor, al régimen arancelario

de la Colonia, anterior al 1º de enero de 1899, está contenida en los siguientes párrafos de esa Exposición de Motivos:

"El deseo de hacer posible el desenvolvimiento industrial de nuestro país no es una esperanza quimérica. Pero esta finalidad no puede alcanzarse en tanto perdure el sistema arancelario español de atribuir mayores derechos, en muchos casos, a las materias primas que a los productos manufacturados, o iguales adeudos a mercancías que tienen que elaborarse con pérdidas, para pasar al consumo. Pueden servir de ejemplo los lingotes de plomo o de estaño, pagando más que el papel de plomo o estaño; el hilo, satisfaciendo adeudos superiores a la tela; las pieles, más que los zapatos; el arroz con cáscara tanto como el descascarado, y otros análogos que pudieran citarse. Tuvo todo esto su explicación bajo el régimen metropolitano. La Metrópoli deseaba defender sus propias industrias contra la concurrencia posible de las similares capaces de nacer en la Colonia y no halló mejor solución para asegurar esa defensa.

"Haber tenido un sistema semejante durante nuestra vida independiente ha sido un error básico; dejó Cuba de ser colonia española para convertirse en colonia del mundo, sin otras posibles producciones, aun para su propio consumo, que algunas agrícolas como la caña y el tabaco."

Este Arancel de 1927 calificado por sus autores como un Ensayo o experimento, no obstante su extremada prudencia a la que reiteradamente aludieron, no causó daño alguno directo en el orden fiscal, y en cambio benefició notablemente a la Economía nacional, en lo agrícola como en los industrial, lo que, en definitiva, se traduce, por la mayor renta nacional, en un aumento de los ingresos del Estado.

Adoptó este Arancel el sistema de la doble tarifa en el que la máxima es el doble de la mínima, siendo esta innovación frente a los Aranceles de 1900, uno de los motivos de mayor polémica según más adelante expondremos.

Es igualmente característica de este Arancel, que en muy pocos casos adoptó el sistema de los derechos "ad-valorem" y casi como regla general consignó derechos específicos. Esta norma es criticable por la razón de que siendo una misma, sin cambio, la unidad de adeudo, al mantenerse el derecho específico no obstante la doble tarifa, en la que la máxima representa el doble de la mínima, aun con la aplicación de la máxima no hay relatividad cuando el valor de la unidad de adeudo es dos, tres o más veces mayor en el factor, como ocurre en la actualidad con relación a 1927.

Se pidió, y se obtuvo, el mantenimiento con carácter de permanencia de la Comisión Técnica Arancelaria, como Organismo Consultivo, con el mantenimiento simultáneo, que durante algunos años se produjo, de la Junta de Protestas como Tribunal Administrativo que decidiera los conflictos entre la Administración y los Importadores con motivo de la aplicación de los Aranceles, cuya reglamentación se recomendó, para lograr los propósitos de su establecimiento, conforme al Decreto 80 de 25 de enero de 1909 del Gobierno Provisional; con sano criterio económico, el sentido proteccionista se manifestó más en las industrias aun no desarrolladas que en aquellas otras ya arraigadas; como razón para esta innovación de la tarifa doble, se dijo que la tarifa única, estimada como máxima, si bien producía una mayor recaudación que no era lo perseguido, tenía el perjuicio del encarecimiento de la vida, y que al mismo tiempo, beneficiaría sin compensación para Cuba a la economía de los Estados Unidos, por razón de nuestro Convenio de Reciprocidad comercial con aquel país, ya que se experimentaba la importancia del descuento o beneficio del preferencial en favor de la economía de aquella nación, lo que además, constituiría una dificultad para convenir tratados comerciables con otras naciones.

Se expresó que este Arancel tenía suficiente elasticidad y que para su más fácil manejo no se habían aumentado el número de partidas.

En el orden agrícola este Arancel elevó a un 15% más o menos, los adeudos a los productos alimenticios y a un 25% el de los productos industriales.

Se mantuvieron más altos los adeudos para el café y el cacao, anunciándose en estos últimos productos el propósito perseguido. Cuba era importadora de café por algunos millones, alrededor de quince, al tiempo de acordarse este Arancel —que con criterio de relatividad, atendiendo a lo que en aquella época significaba nuestra renta nacional, todo nuestro comercio exterior y el poder adquisitivo de la moneda tiene actualmente una significación de tres veces su importe— y desde hace algunos años estamos en la posición de exportadores de Café, habiéndose dado el caso, inclusive, del contrabando de exportación.

El arroz ha representado un alto porcentaje en el total de nuestro comercio de importación. Hemos aumentado notablemente en nuestra producción de este grano y, no obstante, por el mismo aumento de la población y por su mayor capacidad adquisitiva, lejos de bajar ha subido el tanto por ciento que como promedio representa la importación de arroz en el total de nuestro comercio exterior, que se calculó aproximadamente en un 6% en años anteriores, y es hoy mucho mayor; con un total de noventa y cinco y medio millones en números redon-

dos, por ejemplo, el total de nuestras importaciones en 1935, las de arroz en aquel año tuvieron un valor de poco más de siete y medio millones de pesos, lo que representa un 8%. En 1926, partiendo de un quinquenio bastante similar en cada uno de los años que lo integraron, importó el comercio de importación en números redondos 261 millones de pesos y la importación de arroz fué de $ 17,000,000.00 o séase casi un 7%. Las estadísticas de la producción nacional de arroz anteriores, creo que no son muy exactas, al no reportarse las de los pequeños cosecheros.

El Arancel vigente, y más concretamente, la aplicación, en 1937, de la tarifa máxima a los países que venían sirviendo a Cuba casi todo el arroz que importábamos, por tener un balance comercial desfavorable para Cuba, llevó nuestro mercado de abastecimiento del Asia a las zonas productoras del Sur de los Estados Unidos. La mecanización y la industrialización agrícolas, más que el Arancel, permitirán en el futuro aumentar nuestra producción arrocera. Ya el Arancel de 1927, con muy buen juicio, estableció distintos adeudos entre el arroz con cáscara y el descascarado, con lo que este Arancel de 1927 puso término a un sistema vigente desde la época colonial y que representó para Cuba la pérdida de algunos millones de pesos menos en su economía; se tuvo, también, en cuenta a los países de moneda depreciada y el costo de los fletes.

Entre las innovaciones de este Arancel figuran también la referente a los derechos pagados por las materias primas industrializadas en el país, a los fines de su devolución; las disposiciones sobre el Dumping por medio de las facultades concedidas al Poder Ejecutivo para el establecimiento de recargos y una discreta protección a la industria de confecciones de tejidos.

La recomendación que se contiene en este Arancel de 1927 sobre creación de puertos o zonas libres tuvo al fin cristalización en la Zona Franca de Matanzas, creada por el Decreto-Ley 490 de 14 de septiembre de 1934, por el Gobierno provisional, que es la única institución de este tipo que hemos tenido y tenemos en Cuba.

El Arancel está dividido en quince clases y las principales modificaciones que estableció con relación al de 1900 fueron las siguientes: Se protegió la industria del mármol, favoreciendo así la producción de Isla de Pinos; se redujeron los adeudos al petróleo crudo; para proteger las industrias de cristal y de vidrio que encuentran materia prima magnífica en las arenas de Pinar del Río, se elevaron los respectivos adeudos; comprendieron también estas modificaciones al barro, al cemento y el yeso, favoreciéndose así la producción del primero, extendido en

casi todas las provincias pero especialmente en Pinar del Río y Las Villas; en cuanto al segundo, en Pinar del Río, y en cuanto al yeso en Camagüey. Para favorecer a la industria siderúrgica y abaratar las materias primas se redujeron los adeudos en cuanto al hierro y en cuanto a la hojalata; se redujeron notablemente, casi hasta la exención, los adeudos en cuanto a la copra y a la semilla de palmera africana, a fin de favorecer a las industrias aceitera y jabonera, afectadas por la continuada desaparición de los cocales cubanos, en una enfermedad que no solo ha afectado a los grandes cocales de Baracoa sino que se extiende ya por toda la Isla aun en plantaciones inferiores a 50 unidades; también las industrias químicas y farmacéuticas merecieron atención con el efecto conveniente a la economía nacional de nuevos laboratorios que ya en Cuba se han arraigado.

El doctor Santiago Gutiérrez de Celis, ex-Secretario de Hacienda y de la Comisión Arancelaria, que ha sido uno de los Jefes de las finanzas públicas de Cuba que ha tenido la necesaria visión, con criterio de unidad, de la Economía de la Nación y de las Finanzas del Estado, estudioso también de las disciplinas penales, en brillante Ponencia que emitió, dividió, como dos conceptos distintos, los alcaloides y los cloruros de platino, oro y plata a fin de que fueran diferentes sus adeudos arancelarios, fundamentó los adeudos arancelarios a la morfina y la cocaína distintos a los establecidos para la antipirina. Se elevaron los adeudos para proteger a las industrias de jabón y perfume y en cuanto al algodón para favorecer la producción nacional. Se rebajaron con firmeza los adeudos sobre el algodón y sobre los hilos para favorecer la industria que los utilicen como materia prima, con evidente acierto que se manifestó con el establecimiento de nuevas fábricas en Cuba para las que eran prohibitivos en alto grado los adeudos del anterior Arancel que en este particular como en otros conservaba el infortunado sello de la economía colonial; y al cabo de casi 25 años de implantado este nuevo Arancel, sus efectos parecen que alcanzarán también al sector agrícola, al iniciarse con amplitud y sentido de explotación el cultivo del algodón.

Tuvo también en cuenta el nuevo Arancel con motivo de una interesante Ponencia del señor Aurelio Portuondo, la distinción de las fibras vegetales en duras y suaves, y entre las primeras el henequén de sisal que ya en 1927 se cultivaba en gran escala en Cuba, con la indicación de que las fibras suaves como la malva, el ramié y el yute no habían logrado una producción en Cuba que las hiciera posibles, por la competencia de la importada de otros países que la producen a muy bajo costo. Se mantuvo la franquicia para el henequén, con criterio

provisional hasta alcanzar una mayor y estable producción nacional, aumentándose la protección a la industria nacional de cordelería y jarcia.

En cuanto al papel se estableció la franquicia para materias primas y se fijaron otros altos adeudos para mantener la efectividad de la Ley de 8 de agosto de 1912 sobre la defensa de la industria bobinera nacional, con excepción del papel para cigarros en las que, entre las pocas excepciones, se siguió el sistema ad-valorem.

Se mantuvieron bajos los adeudos para envases de frutas y aunque solo se llegó a la consideración de propiciar la circulación a nuestras frutas y legumbres, estima que seguramente ha debido considerarse también la necesidad de proteger a nuestra riqueza forestal dura y excesivamente explotada y que parece que no ofrecía ni ofrece la materia prima, la madera blanca necesaria para abastercer toda la demanda de envases.

El Arancel de 1927 dió atención a los animales y sus depojos empleados en la industria, y en especial, a la industria del ganado de la que trata como un grupo independiente titulado "Animales Vivos", con derechos específicos, y exentos los que se importen para la reproducción. En 1927 la industria ganadera representaba una inversión, según la Exposición de Motivos, de 254 millones de pesos de los que 170 correspondían al valor de los terrenos y 84 al de los ganados.

En los juicios emitidos en 1927 por los redactores del Arancel con relación al café y a la ganadería, pudo comprobarse la exactitud de la observación según la cual las economías nacionales de fomento agrícola, se caracterizan por la subitaneidad y la importancia de sus cambios. En efecto, con relación al café se expresó que en todo el primer cuarto del siglo actual, fué tanto lo que decreció nuestra economía cafetalera, que importábamos no solo café en grano sino también molido, lo que llevó a la Comisión a sugerir tratados con otras Repúblicas hispanoamericanas para que vendiéndonos café nos compren azúcar o tabaco; y en cuanto al ganado, comentando la protección arancelaria a esta industria se dijo en 1927 "que en un próximo futuro tendrían que buscarse mercados". Pues bien, hemos sido auto-suficientes en el Café en el segundo cuarto de siglo y se habló en años pasados del contrabando de exportación de este grano para evadir cuotas del más bajo precio en el consumo interior; y en cuanto al ganado tanto por la existencia del mismo como por la crisis económica, hace unos 20 años, no era cosa fácil conseguir su venta en el mercado nacional de los grandes compradores, llegamos a exportar y por razones cuya exposición no es propia de este Capítulo, el momento actual es de inexistencia de ganado

suficiente para el consumo nacional, en desequilibrio que, quizás, va a durar no menos de tres años, y que, probablemente, se intensificará en 1953, hasta que reciba especial e inteligente atención por parte del Estado que puede servirse de los diversos instrumentos financieros para la recuperación de las necesarias existencias de ganadería.

Las industrias del zapato y la talabartería, más que favorecidas eran combatidas por el Arancel vigente hasta 1927 pagando las pieles y los charoles derechos más altos que los zapatos mismos, siendo este asunto atendido en el nuevo Arancel en beneficio de la Economía nacional y de las industrias del curtidor, del talabartero, del zapatero, del ganadero y en fin de cuantos tienen algún interés en esta producción.

Los derechos a la maquinaria fueron rebajados en el Arancel de 1927 con muy buen juicio, así como a la importación de embarcaciones, extendiéndose totalmente a los diques flotantes.

En cuanto a los productos alimenticios —carnes, manteca, huevos, cereales, aves, mantequilla, quesos—, dijeron con razón los redactores del Arancel que "el mínimo de protección que puede otorgarse a un producto nacional es el colocarlos dentro del mercado doméstico, en las mismas condiciones respecto a los impuestos de aquellas en que se presente al consumo el similar extranjero. Se enfrentaron los autores del Arancel con el conflicto de motivos, originado de una parte en la necesidad de favorecer la natural producción de efectos alimenticios que aquí consumimos, lo que reclama una elevación en los derechos arancelarios y de otra la crisis económica que padecía el país especialmente desde 1926 por lo que con un criterio de equilibrio se elevaron los adeudos en algunas partidas, reduciéndose en algunos productos de un mayor consumo nacional. La legislación arancelaria, como todas las legislaciones tiene que ser circunstancial, es decir cambiar según las circunstancias cambien. En 1927, con aquel criterio, se elevaron ligeramente los derechos en cuanto a la carne fresca, a la manteca, la mantequilla y los quesos, las legumbres, las hortalizas, y las frutas; y entre otros se rebajaron los derechos al trigo para favorecer la industria molinera. En 1926 era menor el flete de New York a la Habana que el de Holguín a nuestra citada Capital, y en cuanto a las frutas frescas se aumentaron ligeramente los derechos que no fueron ni de $ 1.30 del Proyecto de la Cámara de Representantes, ni los $ 2.00 del Proyecto de Mr. Hord ni el de $ 2.26 que por mi conducto solicitaron de la Comisión los agricultores cubanos, limitando a $ 1.40 el adeudo de 100 kilogramos. Se elevaron ligeramente los derechos arancelarios de los fósforos, de los que éramos importadores en 1927, y ya hoy producimos todo el consumo nacional.

La ganadería sufría en aquel período posterior a 1927 la falta de poder adquisitivo de la población cubana; ahora, con insuficientes existencias ganaderas es necesario dar la necesaria atención protectora a esta industria para que la iniciativa privada no huya de ella, que nadie invierta en negocio de pérdidas, simultaneando con el empleo de esos instrumentos financieros para el fomento ganadero la protección al consumidor, pero sin olvidar los precios del mercado internacional y que en obediencia a un principio semejante al de sus leyes físicas de los vasos comunicantes, en el mercado nacional no puede olvidarse por completo el precio del mercado internacional.

En su exposición de motivos tuvo esta Comisión Arancelaria el acierto de sugerir al señor Presidente de la República, entre otras, las siguientes medidas: la reforma, previo un detenido estudio, de nuestro sistema tributario para que la carga fiscal afecte principalmente a las clases de mayor capacidad económica y para descargar de ciertos tributos a nuestros agricultores, estableciendo exenciones o rebajas de impuestos a las pequeñas fincas rústicas, y más fuertes impuestos a los latifundios; repartir las tierras del Estado entre familias cubanas, en arrendamiento o en propiedad; asegurar al agricultor la venta de los frutos de corta duración y fácil descomposición, con oficinas que les informen sobre las principales condiciones de los mercados en Cuba y en el extranjero, favoreciendo el comercio de estos últimos con nuestro país; intervenir en la actuación y comprobación de honesta actitud de compradores e intermediarios en el extranjero; abolir el sistema de mercados únicos; establecimiento de Bancos de Crédito Agrícola; instalación de almacenes de depósitos; reducción de los fletes ferroviarios, favoreciendo a los productos agrícolas; construcción de caminos y carreteras para la fácil circulación de frutos agrícolas y productos industriales; mejorar la estadística de comercio para conocer la importancia de la importación de cada artículo y para que con ese buen sistema estadístico se tenga una información completa sobre el comercio exterior de la República; que se continúe el estudio estadístico sobre el estado de las industrias nacionales al implantarse este nuevo Arancel para poder medir en el futuro los efectos que estos alcancen; crear un Instituto Teconlógico Industrial para las investigaciones científicas de esta naturaleza; establecimiento de sistemas de Sanidad Animal para la cría y mejoramiento del ganado de cerda, cuyo fomento fué uno de los propósitos de la Comisión.

Muchos de estos objetivos se lograron dentro de los primeros años de la vigencia del nuevo Arancel.

Las Oficinas Consulares de la República cobran también derechos a la certificación de facturas consulares, legalizaciones de firmas y expedición de certificados especiales.

Las Ordenanzas de Aduanas, mandadas poner en vigor por la Orden 173 del Gobierno Interventor según Resolución del Secretario de la Guerra en Washington en 22 de junio de 1901, dividió la costa de Cuba en 20 distritos de Aduanas según sus artículos 5 y 247, y de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley de Puertos, conforme quedó redactado por la Ley de 9 de octubre de 1923. Todas las Aduanas de Cuba dependían durante el Gobierno Interventor de un Administrador de Aduanas que actuaba como Jefe del Servicio de Aduanas, designándose con el nombre de Administrador de las Aduanas de Cuba, pasando estas funciones a la Secretaría de Hacienda desde la constitución de la República independiente en 20 de mayo de 1902. Las aguas territoriales o fronteras marítimas de Cuba se extendieron a seis millas desde la costa o desde la línea de cayos que la circundan conforme al Decreto-Ley No. 108 de enero 8 de 1934.

La Orden Civil No. 173 de 22 de junio de 1901 dispuso la publicación en inglés en la *Gaceta de la Habana,* de las Ordenanzas de Aduanas a las que antes me referí, publicándose posteriomente en español el 19 de agosto del mismo año 1901. Estas Ordenanzas continúan en vigor si bien han sido modificadas por distintas leyes; y por la Orden 142 del Gobernador Militar Mr. Leonardo Wood de 10 de mayo de 1902, pasó al Secretario de Hacienda la autoridad sobre el servicio de Aduanas de Cuba, no solo las facultades del Administrador de Aduanas de Cuba, sino las del mismo Gobernador Militar, en los casos de protestas y creó en la Secretaría de Hacienda la "Sección de Aduanas", habiendo regido esta Orden hasta que se modificó por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1909 y por el Decreto Ley No. 23 de 27 de junio de 1935.

Tratados. Comercio exterior

Durante la primera Intervención americana, en el segundo semestre de 1901, el precio del azúcar descendió alrededor de 1½ centavo la libra. Los productores cubanos, apoyados por el Gobernador Wood y por el mismo Presidente Roosevelt, abogaron por la rebaja arancelaria de un 50% en los Estados Unidos, y el Congreso americano autorizó al Presidente Roosevelt para la reducción hasta un 25% en los artículos de producción cubana en un Tratado Comercial que se acordaría con el Gobierno de la República independiente próximo a constituirse, y a cambio de las concesiones que en Cuba se harían a los productos ame-

ricanos. Este Tratado de Reciprocidad se firmó en 11 de diciembre de 1902, haciéndolo por Cuba, como Plenipotenciarios, los señores Carlos de Zaldo y Bruma, Secretario de Estado y Justicia y José María García Montes, Secretario de Hacienda.

La Foreign Policy Association en su brillante Informe de 1934 criticó, a mi juicio equivocadamente, la reforma arancelaria de 1927, diciendo que hasta esa fecha nuestros aranceles eran simplemente fiscales y que habían iniciado una política de "proteccionismo extremo". El dato que citan de que las Aduanas cubanas en el Ejercicio de 1924-1925 habían recaudado 49 millones, que representaban más del 45% del total de los ingresos públicos, y que después de ese año dichas rentas de Aduanas y su porcentaje con relación a los ingresos totales habían disminuído sin interrupción en los años del 31 ó 32 al 34, llegando solo a una cuarta parte de lo que alcanzaron 10 años antes, es cierto pero este descenso no se debió, a mi juicio, a la reforma arancelaria, sino a la extraordinaria crisis económica de la Nación por la baja notable en el precio del azúcar, habiéndose obtenido en el ejercicio del 32 al 33 una total recaudación de 53 millones, incluyendo los nueve que produjeron los impuestos de Obras Públicas, y representando las rentas de Aduanas quince millones de pesos en aquella recaudación total.

El primer tratado comercial celebrado por Cuba fué el convenido con los Estados Unidos de América llamado de Reciprocidad Comercial, firmado en 11 de diciembre de 1902 y publicado en la *Gaceta Oficial* de 18 de diciembre de 1903, que está en suspenso por el Convenio de Reciprocidad de agosto 24 de 1934 y los suplementarios de 18 de diciembre de 1939 y 23 de diciembre de 1941.

El Tratado de Comercio con Italia fué firmado en 29 de diciembre de 1903 publicándose en la *Gaceta* de 14 de diciembre de 1904.

El Convenio de Comercio con España vino a firmarse en julio 15 de 1927 publicándose en la *Gaceta* de marzo 31 de 1928. Además de estas naciones, se han celebrado tratados con Canadá, Francia, Japón, Portugal, Chile, Gran Bretaña, Argentina y por razón de la Ley 14 de 15 de marzo de 1935 se acordaron pactos sobre la aplicación de nuestras Tarifas, con Alemania, Austria, Checoeslovaquia y otros países, que hoy están sin vigor.

La Ley 14 de 15 de marzo de 1935, tuvo por objeto defender la economía cubana de las barreras arancelarias establecidas por otras naciones y modificar nuestro Arancel de Aduanas que otorgaba el carácter de general a la Tarifa Mínima, dando "a nuestros aranceles una flexibilidad que nos permita ofrecer beneficios en compensación de los

que se nos brinde". Modificó el artículo segundo de las Disposiciones Generales del Arancel para que, manteniéndose dos columnas, la tarifa máxima general y la tarifa mínima, esta última se aplique a los países con saldo favorable a Cuba en su intercambio comercial o que compren a Cuba por lo menos el 50% del valor de sus exportaciones a Cuba. Se aplica la tarifa mínima con el recargo del 25% a los países que nos vendan más del 25 y menos del 50% de lo que nos exporten; y se aplica la tarifa máxima a los países que nos compren menos del 25% del valor de lo que nos exporten. Las disposiciones de esta Ley en ninguna forma afectaron al Convenio de Reciprocidad con los Estados Unidos de 24 de agosto de 1934, ni a los tratados con Francia y España. Esta ley contiene, también, disposiciones contra el dumping, y derogando la de 9 de febrero de 1926, que creó la Comisión Técnica Arancelaria, instituyó la Comisión Nacional de Aranceles.

El Decreto-Ley 293 de 3 de octubre de 1935, creó en la Secretaría de Hacienda la Comisión Técnica Arancelaria, declarando extinguida la Comisión Nacional de Aranceles.

Por el Decreto-Ley 806 de 4 de abril de 1936, se modificó la precitada Ley 14 para autorizar al Ejecutivo a establecer, discrecionalmente, un recargo arancelario sobre materias primas y artículos de primera necesidad procedentes de países cuya balanza comercial sea notablemente desfavorable para Cuba. También se autorizó al Presidente de la República para señalar anualmente cuotas de importación de artículos que se cosechen o produzcan en Cuba; se estableció un recargo arancelario de diez centavos por cada 100 kilogramos de arroz de cualquier clase que se importe para formar un fondo especial a la disposición del Secretario de Agricultura que será entregado como subsidio a los cosecheros cubanos de arroz, proporcionalmente a su producción; y se eximió del sistema de cuotas anuales de importación y del recargo de diez centavos antes explicado al arroz que se importe en Cuba como producto de los Estados Unidos, todo esto de acuerdo con el Convenio de Reciprocidad Comercial de 24 de agosto de 1934 entre los Estados Unidos y Cuba.

Hasta el año 1936, inclusive, Cuba casi no importó arroz de los Estados Unidos, realizando sus grandes compras superiores a las dos terceras partes del consumo nacional en las naciones asiáticas, que desplazadas del mercado cubano por la aplicación de estos recargos arancelarios en razón a su balanza comercial con Cuba, notablemente adversa a nuestra nación, abrieron el mercado cubano, por muchos millones de pesos a los productores de arroz del Sur de los Estador Unidos, especialmente de Louisiana y Missisipi, que lo conservan al amparo de su

mecanización agrícola y de sus sistemas de regadío, sin que Cuba haya podido llegar al 40% de producción de su consumo nacional.

Desde 1899, hasta 1951, inclusives, la balanza comercial solamente nos ha sido adversa en los siguientes cuatro años; el de 1899, por ser el primero después de la terminación de la Guerra de Independencia en 1898; en 1900 ya en una cifra menor; en 1907, por el bajo *precio del azúcar,* por el menor valor de nuestra producción azucarera y la influencia de nuestra primera guerra civil, y en 1921 también por el menos valor alcanzado por nuestra producción azucarera en ese año inmediato posterior al crack bancario de 1920 determinado por la caída vertical del precio de nuestros azúcares.

El 30 de octubre de 1947 se adoptó en Ginebra con la concurrencia de Cuba el Acuerdo General sobre aranceles y comercio. Su aplicación provisional se dispuso por el Decreto Presidencial 4,609 de 29 de diciembre de 1947 publicado en la *Gaceta Oficial,* edición extraordinaria número 69 del siguiente día 30. La llamada carta de la Habana fué fruto de las sesiones que desde el 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948 celebró en la Habana la Conferencia de Las Naciones Unidas sobre el Comercio y el empleo.

El status de los Tratados, Convenios y Arreglos Comerciales suscritos por Cuba desde 1902 hasta agosto 15 de 1948 se explica a fojas 585 del libro del Jefe del Negociado de Comercio Internacional, editado en 1949, por el Ministerio de Estado, con el título *Política de Comercio Exterior,* en el que se señalan como vigentes, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, el Tratado con Argentina, el Convenio con Chile, el de España. El exclusivo con los Estados Unidos suplementario al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, el Convenio con Francia, el celebrado con la Gran Bretaña, y el Tratado con Italia. Se señala como suspenso el Tratado de Reciprocidal comercial con los Estados Unidos de América de 1902 y el Convenio de Reciprocidad de 1924, así como los suplementarios de 1939 y 1941, que se consideran en suspenso mientras los Estados Unidos y Cuba sean partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

Este status en 30 de mayo de 1949 aparece en la página 617 de esa obra de Clark, Jefe del Negociado antes mencionado, en la que como nota final se hace referencia a la Tercera sesión de los Contratantes del Acuerdo que en 1949 se celebró en Annecy, Francia.

Las notas cruzadas entre el doctor J. M. Cortina, como Ministro de Estado, y el señor Embajador de los Estados Unidos de América, en 23 de diciembre de 1941 y la contestación de éste el mismo día, ambas con relación al Convenio Comercial Suplementario firmado en esa pro-

pia fecha, del Convenio Comercial firmado en Washington el 24 de agosto de 1934, modificado por el Convenio que se firmó también en Washington en 18 de diciembre de 1939, fueron calificadas con todo acierto por el ex-Ministro de Estado doctor Cortina, como "la base moral y jurídica más fuerte que tiene Cuba para defender sus derechos de acceso privilegiado al mercado americano", con la aclaración, que consta en la contestación del señor Embajador, noble y sinceramente expresada con estas palabras: "por lo menos en la misma proporción que se expresa en la Ley Azucarera de 1937", y antes de terminar la nota, con la afirmación de que ambos escritos constituyen parte integrante del Convenio Comercial Suplementario, se afirmó por el Embajador: "mi Gobierno hará todo los esfuerzos aptos y posibles para proteger en todo tiempo dicha situación".

Estas notas expresan una especie de "Convenio de Caballeros" entre los dos Gobiernos, para que Cuba mantenga la misma proporcionalidad de la Ley Azucarera de 1937 en el abastecimiento del mercado americano.

Fué justa la demanda cubana, e inteligentemente conducida, para afirmar que sin esas garantías de la cuota, y más aun con las modificaciones siempre posibles en el Arancel americano sobre el azúcar, podría reducirse extraordinariamente la efectividad económica para Cuba del Convenio Comercial.

El doctor Gutiérrez de Celis, en su discurso de 20 de septiembre de 1947 en el Club de Leones de la Habana, dijo, con razón, que "ese Arancel de 1927 es la primera y trascendental en nuestro sistema tributario" y que necesita "una modificación sustancial para incluir en el mismo una serie de artículos y productos nuevos que actualmente son elaborados por industriales extranjeros, los plásticos por ejemplo, entre otros, a fin de dar a cada uno de ellos su correspondiente partida y además su adecuado tratamiento".

Este Arancel de 1927 desde su remisión al Honorable Presidente de la República, como proyecto, por la Comisión que lo redactó, y durante todo el período que procedió a la declaración de su vigencia tuvo naturalmente opositores, como las de algunos comerciantes importadores de zapatos y leche condensada que expresaban su juicio equivocado, de que no podríamos lograr la producción nacional de esos efectos, y defensores como el Agregado Comercial de los Estados Unidos en Cuba señor Frederick Todd, en los años 1927 al 30.

Martí, en un bello y definitivo juicio sobre el proteccionismo, por medio de los aranceles y combatiendo el que, torpemente, pretende crear industrias sin base económica, y partidario del proteccionismo

sobre el producto natural y económicamente posible en la Nación, aludió a aquellos productos que "aunque se puedan hacer mecánicamente en el país, no se pueden económicamente hacer".

Los profesores Seligman y Schoup, en su Informe de fines de 1931 y primeros días de 1932, expresaron que por carecer de los antecedentes precisos para un estudio de la total economía cubana, no podían hacer indicaciones sobre el régimen arancelario, si bien formularon distintas interrogaciones que no contestaron, como por ejemplo: "si la tarifa arancelaria sobre productos alimenticios orientaría la economía de Cuba al salir del mono-cultivo de la caña y si esas tarifas no resultarían un subsidio para los propietarios de la tierra por sus cultivadores a cargo de las clases trabajadoras".

Las Naciones Unidas en el interesante folleto que ha publicado este año su Departamento de Asuntos Económicos titulado *Tendencias y Políticas en Materia de Balanza de Pagos,* explica que si bien en determinados casos se han creado por algunas naciones nuevos derechos arancelarios o se han aumentado los anteriores vigentes, con motivo de la superación y restricciones cuantitativas en las importaciones se "ha reducido muchísimo la importancia de los aranceles aduaneros", a los que no suelen referirse los respectivos Gobiernos en las informaciones que suministren a dicho Departamento de Asuntos Económicos.

En 1947 y en 1949 se celebraron Conferencias Internacionales sobre aranceles de acuerdo con la política de las Naciones Unidas. Estas Conferencias produjeron concesiones sobre aranceles.

En Torquay, Inglaterra, se celebró una Tercera Conferencia Internacional, adoptándose el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio con el intercambio de Concesiones arancelarias por parte de 38 Naciones y se prorrogó hasta el 1º de enero de 1954 el término para estas concesiones arancelarias de las precitadas tres Conferencias. Fué más limitado el alcance de las concesiones acordadas en Torquay, que los de las dos anteriores Conferencias, haciéndose constar que muchas Naciones "no estaban en condiciones de reducir sus aranceles mucho más de lo que disponen las concesiones hechas en 1947 y 1948".

Ya hemos apuntado en este Capítulo, con gran complacencia, la evolución del último cuarto de siglo tendiente a robustecer lazos de solidaridad entre las Naciones, respondiendo a un loable sentido humano. Estamos bien lejos de la política de aislacionismo que caracterizó a las principales naciones, a mediados del Cincuentenario en Curso, justamente combatido por quienes con razón, observaron que constituía un vano intento que las Naciones vivieran en relación con las restantes, como si estuvieran en compartimientos. La división del trabajo, deter-

minada por factores naturales de la Geografía económica universal no se hace aún como norma general; y hasta ocurre, a veces, la situación excusable de que a pesar del auxilio de las Naciones Unidas, o de algunos Países de mayor potencialidad económica, crisis internacionales, que no permiten a algunas naciones en determinados momentos contar con los dólares —que son hoy la divisa internacional— para el equilibrio de su Comercio y de su Balanza de pago, determinen, si no cuotas de importación y controles sobre las divisas, una política de autoabastecimiento al amparo de obligados salarios más bajos. El Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas ha expresado, sin embargo, el siguiente concepto: "Los aranceles están recuperando su papel tradicional de instrumento de protección".

Todo lo expuesto justifica las inquietudes cubanas con motivo de su comercio exterior, que tan extraordinario volumen ha alcanzado, en evolución creciente durante los diez últimos años, principalmente por el valor de nuestras exportaciones azucareras, que no han beneficiado sólo a la Economía Cubana, porque con su valor pagamos las importaciones que en pareja evolución ascendente hemos realizado, y en utilidad, por tanto, de aquellas otras naciones con las que hemos comerciado.

Los aranceles tendrían que actuar en función proteccionista entre nosotros, si no alcanzáramos el efecto, por el que debemos esforzarnos, de que el equilibrio económico se mantenga por el valor de nuestras exportaciones principales: azúcar y tabaco.

Nuestra política arancelaria debe tener como principio fundamental un criterio de coordinación de los siguientes factores, como lo afirmé actuando de Secretario de Hacienda hace tres lustros: "La producción local, la mayor o menor necesidad del producto, los de orden industrial y comercial, los de correspondencia con los demás países en relación a la respectiva balanza comercial, procurando comprar a quien nos compre, la elevación gradual de los adeudos según aumente la producción nacional del artículo que quiera protegerse, a objeto de evitar encarecimientos que aflijan a las clases pobres de la Sociedad, y, en último término, las necesidades del Tesoro público".

Una Comisión debe tener a su cargo la reforma de los Aranceles vigentes, manteniendo sus principios y los de la correspondencia comercial, que fundamenta al Decreto-Ley No. 14 de 19 de marzo de 1934.

El Arancel de Aduanas, al igual que toda la legislatura tributaria, no debe verse solamente como un medio fiscal, sino como un instrumento para encauzar la Economía Nacional. Nuestro objetivo debe

ser que la Economía cubana no descanse solamente en el azúcar. Los adeudos arancelarios deben establecerse, en el orden de la protección, solamente, —como lo he dicho varias veces, recogiendo las palabras de Martí—, para industrias o productos natural y económicamente posibles, en el territorio nacional, pero atendiendo a todos aquellos factores mencionados antes.

Diversas partidas han sido modificadas en nuestros Aranceles en virtud del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, que se suscribió en Ginebra, Suiza, en 30 de octubre de 1947, cuya aplicación se dispuso por el Decreto Presidencial 4609 de 29 de diciembre de 1947; por razón de las negociaciones de las partes contratantes del Acuerdo General en Torquay, Inglaterra, del 28 de septiembre de 1950 al 21 de abril de 1951, se efectuaron otras modificaciones, según se anunció en el Decreto 2082 de 24 de mayo de 1951, publicado en la *Gaceta* del 6 de junio; y en la Tercera Sesión de las Partes contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio celebrado en Annecy en 1949, aceptado por Cuba en 27 de febrero de 1951.

El Decreto 2977 de 24 de mayo de 1951 que se publicó en la *Gaceta Oficial* No. 136 del día 13 de junio del mismo año, sobre Arancel de Aduanas, hasta que se dicten las aplicables para el año 1952, señala el tipo de tarifas respecto a cada País, especialmente para aquellos con los que tenemos Tratados de comercio, máximo, mínima y mínima con 25% de recargo, según el comercio con esos países. En esa edición de la *Gaceta* y en el número de junio de 1951 aparece la relación de los países, con indicación de la respectiva tarifa aplicable.

Capítulo X

ADELANTO EN CULTURA FINANCIERA

Muy escasa manifestación tuvo la cultura financiera en los primeros cuatro lustros de la República independiente, tanto en las leyes acordadas como en las que no pasaron de ser proposiciones o proyectos parlamentarios y en las producciones de nuestros intelectuales. En los Programas escritos por los Partidos políticos en 1919, se consignaron bases de verdadero progreso fiscal; y en los periódicos de aquellos días se repitieron, frecuentemente, conceptos favorables a una reforma fiscal en el más legítimo sentido democrático. Hace unos treinta años, se presentaron en nuestro Congreso proposiciones de leyes fiscales en las que, al fundamentarlas, se discurría sobre la necesidad de que los ingresos públicos se nutrieran más de impuestos directos y sobre las herencias, que de los de Aduana y demás indirectos, y se pretendía la modificación de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo sobre la Intervención General de la República, como un antecedente, por la naturaleza de sus funciones, a los Tribunales de Cuentas, que especialmente se mencionaban, y a cuya necesaria independencia se hacía entonces alusión; pero hace 30 años el ambiente no era favorable para la implantación de esas normas, tanto de reforma fiscal como de fiscalización.

A pesar de los inconvenientes internos, y, quizás, también externos, que inclusive lograban la implantación en 1922 de una ley que en su discusión combatí como Congresista, estableciendo el impuesto del 1% sobre la venta bruta y derogando el del 4% sobre las utilidades, razonándose en el proceso inicial de la proposición, que al fin fué Ley, que el impuesto del 4% sobre las utilidades era muy combatido por los contribuyentes, por lo que se sugería la supresión del mismo y el establecimiento del impuesto sobre la venta, limitándose a afirmar en justificación del cambio, a nuestro juicio con error, que si se mantenían ambos impuestos se incurriría en el vicio de una doble tributación que llamaban "dualismo", no faltaron en nuestro Congreso iniciativas sobre técnica y justa reforma fiscal; y años después, más por la necesidad que

por el ambiente cultural, se acordó, al fin, la Ley de Emergencia Económica de 29 de enero de 1931, en cuya preparación fué uno de los principales autores el entonces Sub-Secretario doctor Rafael Rodríguez Altunaga, y que, aun criticable en algunos aspectos, constituye, sin duda, junto con la reforma arancelaria de 1927, el cuerpo legal de más adelantada doctrina financiera, acordada hasta entonces, desde la constitución de la República independiente.

No solo se oponían al adelanto en la legislación fiscal esos factores propiamente interiores.

La llamada Enmienda Platt obstaculizaba nuestras actividades financieras; y la política internacional de los Estados Unidos de América, no era entonces lo que, felizmente, ha sido después, la de un buen vecino, ni en la Sociedad de las Naciones existía, lo que por fortuna se manifiesta hoy, cada día, en las Naciones Unidas, un firme anhelo de cooperación, tanto en el orden material como en el espiritual. La actual cooperación contemporánea no se gozaba hace muy pocos años, cuando las Naciones con un aislacionismo absurdo pretendían vivir, según se ha dicho al explicarlo, como en compartimientos separados. Hoy la cooperación intelectual se produce con el auxilio de expertos extranjeros que recomiendan lo que en realidad es más conveniente a la Nación consultante; y la material responde a la conciencia firme de que, a todas y a cada una de las naciones, afecta lo que ocurra a cualquiera de ellas. En fecha no muy remota, sufríamos la doble dependencia al Apéndice Constitucional, que no permitía la concertación de empréstitos y el consiguiente acuerdo fiscal, sin la aprobación extraña, y a la economía mantenida por el prestamista que imponía las condiciones al prestatario necesitado; y el Banquero extranjero tanto influenció en la primera operación de crédito exterior de 1903 con motivo del establecimiento de los impuestos para el pago al Ejército Libertador, como en 1922 con ocasión del Empréstito de los 50 millones, recomendando el impuesto del 1% sobre la venta bruta, y no un impuesto complementario sobre la renta.

Tanto se influyen mutuamente, lo económico, lo político y lo cultural, que la falta de soberanía, al crear y mantener aflicción económica, impidiendo amplia cultura horizontal, retarda, como ha retardado en Cuba, el pensamiento financiero, las ideas sobre la economíia del Estado y sobre la más amplia economía social.

Este retardo, naturalmente, se mantuvo en los primeros años de la República independiente, y nuestros mismos hacendistas, por múltiples circunstancias, no predicaron lo suficiente, y vivió atrasada, en esos lustros iniciales de nuestro Siglo, la cultura general económica, la con-

ciencia cubana respecto a estas disciplinas. El régimen fiscal, en el primer cuarto de siglo, no se caracterizó, ni por su tecnicismo, ni por sentidos de justicia y de equidad. Basta observar las disposiciones fiscales acordadas a partir del 1º de enero de 1899, que han estado rigiendo sin modificaciones en el primer cuarto de siglo, en el que no se aprobaron otras normas fundamentales que posteriormente se han implantado, y se acordaron algunas con un alcance inadecuado o injusto.

No constituye una crítica lo que dejo dicho. No pudo ser mejor. Fué poco ese tiempo para irnos arrancando la tradición del pasado, para adquirir experiencia, y en estos 50 años últimos, en una evolución más acelerada que lenta, hemos alcanzado, en la conciencia colectiva y en el Derecho vigente, un notable adelanto, excediéndonos, quizás, en el grado de evolución en algunas materias, con la característica que señaló Enrique José Varona a las reacciones en el orden moral, que a menudo sobrepasan los límites dentro de los cuales debieran circunscribirse. El legislador, el gobernante, el estadista, en fin, no deben perder ni el sentido de unidad en cada ramo de disciplinas y en el conjunto del organismo social, ni la necesaria relatividad entre los factores sociales que parezcan opuestos, a fin de que mantengan siempre el bello equilibrio, sin el cual no se alcanzan el bienestar y el progreso sociales. La influencia de estos factores del pensamiento cubano la expresó en síntesis feliz el profesor Agramonte con estas palabras: "A los cambios en nuestra circunstancia político-social están correlacionadas mutaciones en las maneras de pensar".

No creo que exista en el mundo ninguna legislación fiscal con absoluto criterio de unidad. Muy difícil, que esto pudiera lograrse sin una reforma integral, de una sola vez. Y aunque estas reformas integrales —como la que pudo y debió hacerse en Cuba del 1º de enero de 1899 al 20 de mayo de 1902, sin intentarse siquiera— se han pretendido, y son ejemplos de estos intentos las realizadas, aunque no totalmente, en Inglaterra, en Alemania, en Francia, especialmente en los primeros quince años de este siglo, la legislación fiscal, en definitiva, se ha venido formando en todos los Estados, por aluvión, para atender a urgentes exigencias del momento. Ya confirmamos, al relacionar cronológicamente el Derecho Financiero Cubano de todo este siglo, que las leyes nuestras de esta naturaleza han sido acordadas de momento, súbitamente, para satisfacer necesidades apremiantes, y casi siempre para atender Empréstitos o gastos de carácter extraordinario; y aunque se debe reconocer que los autores de aquellas medidas han tenido cierto sentido de relatividad, apreciando ligeramente la distribución de la carga tributaria, este criterio de unidad no ha podido desarrollarse, aho-

gado por el propósito puramente fiscal. Las medidas legislativas no han sido siempre de verdadero adelanto, encaminadas doctrinalmente a crear instrumentos capaces de servir a los intereses generales, pues, a veces, han respondido también, a un sentido de protección de algún interés particular. Podría citar ejemplos en la legislación social —leyes de Seguros— en la política, —ley electoral— en la de orden económico —Ley de Refacción Agrícola de 1922—, de la que puede decirse que fué acordada a solicitud de quienes, sin expresarlo, perseguían en más alto grado el afianzamiento de los créditos ya concedidos, que la creación de una institución capaz de favorecer la modalidad agrícola del crédito, de ese crédito general del que, con razón, se ha dicho, que él solo es la palanca y el punto de apoyo para mover todo el mundo económico.

En la sesión solemne celebrada por la Cámara de Representantes el 7 de diciembre de 1921 dije estas palabras: "Nuestra Patria se ha desenvuelto y se desenvuelve no con voluntaria o espontánea manifestación, sino sujeta a limitaciones y ordenamientos extraños que han cambiado el curso natural de nuestra vida cada vez que lo estábamos tomando; hemos tenido que vivir fuera de la naturaleza y de sus leyes; no hemos podido fijar y seguir nuestro rumbo". Por suerte, ya han cambiado las circunstancias, y los factores exteriores actúan en un ambiente de cooperación constructiva, y somos nosotros mismos los que, con la relativa libertad humana, estamos escribiendo nuestra vida.

El adelanto que hemos alcanzado, muy especialmente en los últimos veinte años, en la cultura económica y por tanto en la financiera, es extraordinario. Hasta hace veinte años teníamos muy contados maestros, algunas pocas cumbres; hoy, abundan las montañas. Nuestro Derecho económico ha progresado en igual proporción, y con una cultura de mayor número de personas y más amplia y sólida; y con las posibilidades de intercambio y de auxilio intelectual, en lo interno y en lo exterior, es de esperarse que, muy pronto, en todas las disciplinas del Derecho financiero, ocupemos en el mundo entero uno de los primeros lugares, por la técnica de nuestras leyes y por un sentido humano, sociológico, educacional y justo en su aplicación.

Las modernas ideas financieras no comenzaron a ser recogidas en la mayoría de las naciones, sino a principios del corriente siglo, y es natural que Cuba, que sufrió durante cuatro siglos un régimen económico colonial contrario a la formación de una conciencia colectiva cubana de acuerdo con esas modernas concepciones financieras, no las implantara con el inicio mismo de su República independiente en 1902. Todavía en 1921 y en 1922 se observaban en nuestro mismo Congreso las

pugnas entre ideas coloniales y concepciones modernas en estas materias financieras, sobre las que, lentamente, se iba creando entre los individuos de la dirección política, un criterio económico, un estado de conciencia, que se generalizaba en su contenido y en el círculo cada vez mayor de las personas que lo experimentaban. Con razón ha observado el profesor Consentini que "el Derecho real cambia con la situación respectiva de las fuerzas frente a frente".

La desatención de los factores espirituales por la dedicación exclusiva a los valores materiales se evidenció en el antecedente que, dolorosamente, transcribiremos a continuación, citado por Brown. En 1823 el periódico de la Habana titulado *El Revisador Político Literario,* con motivo de la crítica que de la cultura nuestra se había hecho en aquellos días, en un libro editado en Francia, consignó estas infortunadas palabras: "No recuerdan que los sabios nacen donde son necesarios: aquí estimamos más a un Maestro de azúcar que a un ideólogo. Cuando nuestros bolsillos estén llenos, cuando nuestra riqueza raye con la de los Estados que tienen de fecha mil años, entonces seremos sabios, porque necesitaremos serlo . . . tenemos precisión de los que venden industria y no de los que venden luces".

Las palabras cultura y economía no expresan conceptos incompatibles. Sobre ellos han disertado, recientemente, y en una misma semana, en feliz coincidencia, el doctor Juan J. Remos en un brindis al Ministro de Hacienda doctor José Alvarez Díaz, y el doctor Jorge Mañach en un trabajo periodístico, recomendando ambos la necesaria atención de la cultura en todos sus aspectos.

Aun en sus más amplias acepciones los conceptos de esas dos voces se complementan. Sin criterio económico no son posibles el progreso y la felicidad sociales, no se logra la cultura. Sin bien económico no hay cultura; sin cultura no se logra un bienestar económico.

Tienen razón aquellos contemporáneos profesores cubanos, no se adelanta con acierto en la democracia, exaltando tan sólo los criterios materiales, "rebajando el orden de valores espirituales que son los que en definitiva, norman el uso que se hace de lo material".

La palabra cultura en su acepción primera, significó, tal vez, un concepto material, el cultivo de la tierra, y después el efecto del cultivo de las facultades intelectuales y la conducta en el trato social.

Mañach ha reclamado, con razón, la "necesidad de objetivar el concepto de cultura", y entiende ésta "no solo como actividad intelectual y artística, sino, también, como decoro de las costumbres, sustentación de las tradiciones morales y espirituales de la nación y expresión del alma popular". Y para servirla, recomienda, entre otras fórmulas, y

como primer asunto, la asignación, con "suficientes fondos presupuestados" a la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación", y otras medidas que también reclaman asistencia económica.

Estericco, en su Tesis titulada *La Ley del Ritmo. Estudio Sociológico Económico,* recuerda las palabras de Stewart Mill, sobre la "convicción intuitiva de que el porvenir se parecerá al pasado", y recogiendo la observación sobre las dos maneras de realizar el método comparativo, en el espacio y en el tiempo, comenta el juicio de See sobre no poder desdeñarse el procedimiento comparativo en el tiempo, "si se quiere obtener una noción de la evolución de las sociedades humanas".

Nos hemos parecido al pasado, aun nos parecemos, más que en leyes, en prácticas de costumbres, pero, comenzamos, ya, a diferenciarnos.

Un Derecho financiero nuevo ha comenzado a elaborarse en Cuba en el segundo cuarto de este siglo, que tanto dará atención a la procedencia de los ingresos como a la naturaleza del gasto público. Y después de tanteos, con el nombramiento de Comisiones para los estudios fiscales, que tuvieron el primer antecedente de este siglo con la constituída por el gobernador Wood en 1900, debemos confiar en que, al fin, se produzca una reforma integral, con un plan general, y realizada por una Comisión permanente de técnicos y prácticos, bien retribuída, que se tome un tiempo razonable, aunque sea de dos o tres años.

En octubre de 1951 el ex-Secretario de Estado de los Estados Unidos, tratando del momento internacional, al referirse a la actual situación, la mencionó como la de "Un mundo cansado y triste". La fatiga, que es natural en las grandes figuras contemporáneas, por el trabajo excesivo que han tenido en su liderazgo, con amplia generalización, no debe imputarse, ni a todos los hombres, ni a todas las naciones contemporáneos. Además, aturdirse y desfallecer, ya lo dijo Martí, es propio de hombres y de pueblos. La tristeza contemporánea es más general que la de épocas anteriores, pero el cansacio no lo sufren, por fortuna, en Cuba, un modesto, no numeroso, conjunto de personas, que con bellas virtudes y sin egoísmos bastardos se enfrentan con los problemas colectivos.

Hemos sufrido algunos años de doloroso, agudo *aturdimiento* —para decirlo con la más benévola palabra— semejantes en sus escenas, no exclusivas de un continente, a las descritas a principios de este siglo, por el costumbrista hispano-americano, pero en el trazo del zigzag, jamás llegamos ni en esos años, ni en ningún otro momento del primer medio siglo de independencia, a estados de aflicción y atraso, materiales y espirituales, como los de la vencida época colonial.

Nuestras faltas, por la injusta distribución de la carga tributaria, por su deficiente e impropia recaudación, por la inversión criticable, por múltiples conceptos, de los fondos públicos, por la evasión fiscal, a pretexto de la conducta oficial, desde el torpe abuso del derecho a la apropiación privada del fondo público, con las variadas formas de malversación, y la competencia del que burla al que cumple la ley, todo con los más primitivos sistemas de contabilidad, estas faltas nuestras, han tenido excusa en las mismas palabras generosas de la más completa figura de nuestra historia, son vicios de la vencida esclavitud, y somos independientes desde hace medio siglo, no solo por el concepto jurídico internacional, sino, también, porque, con avances y retrocesos, como se manifiesta todo el progreso, desde el 20 de mayo de 1902 comenzamos a corregirnos de aquellos defectos, y comenzó nuestro pueblo a tener, lo que no se adquiere en un día, ni nace con su declaración o reconocimiento oficial, "la conciencia de ser regente". Cuando esa conciencia no se tiene por la mayoría del pueblo, hay que confiar en las fuerzas morales dejadas por nuestros grandes hombres, para que tengan vigencia real, aunque carezcan de juridicidad, las palabras de su patriótica sentencia: "Sólo merecen gobernar los pueblos quienes tienen menos flaquezas que ellos".

Es natural que los frenos de la civilización se debiliten en tiempos de grave aflición económica o en períodos de guerra. Los sentimientos fundamentales de la sociedad, llamados en términos genéricos piedad y probidad, no pueden manifestarse con igual sensibilidad en períodos normales que en cualquiera de aquellas dos situaciones excepcionales dominadas por el hambre o la violencia.

En Cuba no estamos, desde hace algunos años, ni en situación de penuria nacional, ni en estado de guerra y, sin embargo, los ataques a aquellos dos sentimientos fundamentales de piedad y de probidad se han manifestado de continuo en las diversas zonas sociales.

Recuerdo las escenas de *Villabrava,* la novela del costumbrista-sociólogo, y sus motivos.

El ansia desaforada de un rápido enriquecimiento, el propósito de lograr fácilmente las más cómodas posiciones sociales, el ejemplo del dinero uniendo en el transcurso de los años a quienes en el pasado reciente fueron líderes de los más opuestos núcleos sociales, la consagración del nuevo rico, reverenciado por los principales elementos de la sociedad olvidadiza, la opinión general formada a veces, por instrumentos que, desatentos de la pureza que debiera caracterizarlos, ceden a la empresa bastarda lo que debiera ser fiel y puro servicio al ideal, la impunidad del homicida influyente, autor de disparos en lugar público

a presencia de funcionarios del mismo Poder Judicial, apadrinado sin recato por el líder político, que obtiene su absolución en juicio, en el que no son oídos ni los testigos presenciales, ni lo que es más grave, aun, el mismo perjudicado, en Justicia que no lo es, en esos casos, porque cede, en lo esencial, a lo que en figura retórica llamamos "la influencia", o al dinero, y que para escenario de la que debiera ser constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo, en posesivo que se limita, afortunadamente, más cada día, obtiene el castigo del ciudadano cívico que acusa, imputando hechos que están en la conciencia social, aunque no siempre se evidencien en documentos, y que no dejan de ser o haber sido, por el fallo condenatorio al denunciante, todos estos antecedentes, no son, no pueden ser, factores de tranquilidad y de progreso.

Cuba, pese a todos los obstáculos, ha logrado un notable adelanto en todos los órdenes de la cultura contemporánea.

Desde 1902, en la recaudación y en la inversión de los ingresos públicos hemos tenido períodos más o menos largos que no correspondían a las energías morales que tuvieron como ilustres representativos en el tiempo, a Aguilera y a Martí. Pero nuestros descensos nunca han sido extremos y de apariencia definitiva; jamás han reducido, con efectividad apreciable, el caudal de nuestras fuerzas morales.

A partir de la constitución de la República independiente y casi hasta estos últimos días, para el estudio de los problemas económicos de la Nación y los financieros del Estado, no teníamos la adecuada organización administrativa y carecíamos de esos necesarios laboratorios, que son las Oficinas de Estadísticas, cuya Comisión Nacional, creada por Ley de 22 de enero de 1913, no tuvo durante muchos años sino muy modestos elementos para la realización de sus trabajos. El Secretario de Hacienda para cumplir las funciones propias de su Departamento, las correspondientes al problema financiero del Estado, necesitaba actuar también en funciones de Secretario de Economía, para considerar, como básico, el total problema económico nacional, y carecía el Jefe de las Finanzas de los estudios fundamentales, que solo en el último quinquenio, han podido comenzar a realizarse, en forma brillante, por los nuevos Organismos, Junta Nacional de Economía, cuya creación recomendó en 1936, Oficinas de Estudios Económicos del Banco Nacional, y Direcciones varias del Tribunal de Cuentas, sin excluir a la Dirección General de Contabilidad y a la ya mencionada Dirección General de Estadísticas del Ministerio de Hacienda ni a su Dirección General de Rentas. En 1936, como Secretario de Hacienda, y según lo expliqué en mi Informe, publicado con el título *Aporta-*

ciones para Una Política Económica Cubana, ordené los estudios, de los que oficialmente carecíamos, sobre riquezas pública y privada, sobre renta nacional, Capitalización Nacional y Balance de Pagos. Los Ministros de Hacienda, sin esos antecedentes necesarios de los estudios económicos generales, merecían un mayor aplauso en sus aciertos y más franca excusa en sus errores, porque tenían que actuar, en gran parte, en forma conjetural, con más certero ojo clínico, al carecer del laboratorio.

Nuestro adelanto en las actividades financieras del Estado es ya evidente, alcanzándose en las disposiciones de nuestro Derecho, algún tanto olvidado en la realidad de su aplicación, en la que, al fin, habremos de lograr su feliz observancia, justa, prudente, sin abuso, oportuna, circunstancial y razonable. Por todo esto, oponemos, a quienes generalizan para toda la sociedad lo que es solo *insensibilidad* de algunos, las palabras, que hacemos nuestras, con las que termina Luis Reissig, su notable trabajo publicado en el primer número de 1952 de la interesante revista mexicana *Cuadernos Americanos,* sobre la fe que caracterizó hace 200 años a los fundadores de la Enciclopedia francesa, oponentes a los pesimistas o filósofos de la angustia, que siempre ha tenido la humanidad:

"La creencia en el hombre y en la sociedad de los hombres, es el más alto valor educativo y social de la Enciclopedia. La creencia en el hombre y en la sociedad de los hombres, es la más grande y la única razón de ser de la vida."

Ya hay en alguna o algunas Universidades, una Facultad de Humanidades, como concepto básico y general, en la que se comprenden, como Escuelas independientes, las de Derecho, de Economía, de Filosofía y de Letras. Es el reconocimiento de la solidaridad social universal, por el más alto centro docente oficial; todas las disciplinas, el Derecho y la Economía las primeras, tienen que ser humanas. La palabra Humanidades ya se refiere a conceptos más amplios que los de las exclusivas Letras y Filosofía.

En el Informe de la Foreign Policy de 1935, no obstante reconocerse que nos sobran personas con "los más altos niveles de capacidad de cualquier país", se dice que "lo que a Cuba le falta es experiencia en cooperación política y económica".

Pretendemos imponer unidad de criterio, sin consentir la manifestación de diversidad de opiniones, ni permitimos, por consiguiente, tiempo que separe a una conclusión de la que se le oponga, ni el más breve tiempo para la misma. No practicamos procedimientos de coordinación, olvidando que el mismo encanto musical se logra, no solo por

José Raúl Capablanca

José Raúl Capablanca. Campeón mundial de Ajedrez, de quien dijo su ilustre contrincante, el doctor Emmanuel Lasker, "que había conocido a muchos maestros; pero sólo a un genio: Capablanca". Campeón de Cuba a la temprana edad de doce años —había nacido en La Habana el día 10 de noviembre de 1888—, José Raúl Capablanca, hijo y nieto de destacados ajedrecistas, obtuvo a lo largo de su gloriosa carrera los más resonantes triunfos en los torneos internacionales de San Sebastián, New York, Carlsbad, Ramsgate, Hastings, Moscou, Nottingham, Buenos Aires... Se ha dicho de él, y con razón, que "aparte del juego *a la ciega*, que en realidad no practicó, poseía todos los records mundiales". Dueño de un estilo único —"la grandeza del juego de Capablanca, ha escrito Fine, consistía en su golpe de vista relámpago y en el conocimiento profundo de la materia"—, el famosísimo campeón, con la "simplicidad divina" de su técnica, representa toda una época en la historia del juego-ciencia, que le reconoció —que le reconoce aún— como a uno de sus más grandes y geniales cultivadores de todos los tiempos. Capablanca falleció en la ciudad de Nueva York, el día 8 de marzo de 1942.

Retrato al pastel de Esteban Valderrama, pintor y académico cubano de justo y extendido renombre.

la combinada diversidad de notas, sino, también, por el tiempo que las separa y por el que cada una dura, en artístico arreglo.

Con quebrantos dolorosos estamos adquiriendo esa experiencia; y si aun no la tuviéramos en grado necesario, en el Cincuentenario de la Independencia la crearemos.

La trascendencia al campo del Derecho del concepto de humanidad, que según el profesor alemán Radbruch, citado por Gustavo Valcárcel, se ha manifestado, especialmente en algunas materias del orden jurídico, con su influencia creciente, se recogerá por la justicia tributaria de cada pueblo, de todos los pueblos, para dar mayor alcance al juicio de aquel profesor:

"La humanidad entera asume una garantía solidaria en cuanto al carácter humano del modo de conducirse el Estado en cada Nación."

FUENTES

AGRAMONTE, ROBERTO. *José Agustín Caballero y los orígenes de la economía cubana.*
ALIENES, JULIÁN. *Características fundamentales de la Economía Cubana.*
ANUARIO ECONÓMICO DE CUBA.
ARCINIEGA, GERMÁN. *Biografía del Caribe.*
BANCO NACIONAL DE CUBA. *Memorias.*
BARRET, WALE. *El Comercio Internacional.*
BASTABLE. *Hacienda pública.*
BOLETÍN OFICIAL DE HACIENDA.
CANCIO Y LUNA, LEOPOLDO. *Introducción al libro Estudio e Informe, editado por la Secretaría de Hacienda.*
CASSEL, GUSTAVO. *Teoría de la Economía Social.*
— *Pensamientos fundamentales en la Economía.*
COLE. *Doctrinas y formas de organización política.*
— *Las ideas políticas contemporáneas.*
COLMO. *Los países de la América Latina.*
CONSENTINI. *La legislación civil y el proletariado.*
CRUE. *La vida del Derecho.*
CUBA ECONÓMICA Y FINANCIERA.
CUBILLAS, JOSÉ M. *Impuestos sobre utilidades.*
DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO.
DUGUIT. *Las transformaciones del Estado.*
ELDWEYER, JOSÉ. *La Hacienda en la Isla de Cuba.*
ESCOTO, JOSÉ AGUSTÍN. *José Agustín Caballero, reformador de los estudios económicos en Cuba.* (En *Revista de Literatura Cubana.*)
ESTERICCO. *La Ley del Ritmo. Estudio sociológico-económico.*
FIGUEROA ROMÁN, MIGUEL Y SEREBRINSKI, BERNARDO. *Niveles mentales y estudio socio-económico.* (Publicaciones del Instituto de Geografía y Planeación de la Universidad Nacional de Tucumán.)
FLORA. *Ciencia de la Hacienda.*
FOREIGN POLICY ASSOCIATION. *Problemas de la Nueva Cuba.*
FRIEDLAENDER. *Historia Económica de Cuba.*
GACETA DE LA HABANA.
GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE CUBA.
GAY, VICENTE. *La Hacienda Social.*
GUERRA, RAMIRO. *Mudos testigos. Crónica del ex cafetal Jesús Nazareno.*
GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, GUSTAVO. *La orientación de la economía nacional.*
— *Esquema de un Programa nacional de acción económica del Estado.*
LAUFEMBERG. *El impuesto sobre la renta y las sociedades comerciales.*
MARTÍ, JOSÉ. *Obras completas.*
MARTÍNEZ BELLO, ANTONIO. *Historia Económica Universal.*
MARTÍNEZ ORTIZ, RAFAEL. *Cuba. Los primeros años de independencia.*
MARRERO, LEVI. *Geografía de Cuba.*
MENOCAL Y BARRERAS, JUAN MANUEL. *Consideraciones fiscales.*
MONTORO, RAFAEL. *Discursos políticos y parlamentarios.*
MYRDAL. *Los efectos económicos de la política fiscal.*
NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS DE LAS. *Estructura del Presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado.*
— *Tendencias y políticas en materia de balanza de pagos.*

ORDENES DEL GOBIERNO INTERVENTOR.
PINA Y ESTRADA, ROGELIO Y ABAD, LUIS V. DE. *Presupuestos del Estado.*
PORTUONDO, FERNANDO. *Curso de Historia de Cuba.*
RAGGIO, ARMANDO LUIS. *Ensayo sobre un presupuesto técnico.*
SANTOVENIA, EMETERIO S. *Historia de Cuba.*
SELIGMAN Y SCHOUP, PROFESORES. *Informes.*
TREVELYAN. *Historia Social Inglesa.*
VAN DER BORGHT. *Hacienda pública.*
WEBER, MAX. *Historia Económica General.*
WOLTER DEL RÍO, GERMÁN. *Aportaciones para una política.*
— *Informes.*

LIBRO SEGUNDO

HISTORIA ECONOMICA

Capítulo I

LA RECONSTRUCCION DEL PAIS

Todo el territorio, la población y, por consecuencia, los ramos principales de la producción agrícola e industrial quedaron profundamente afectados por la Guerra de Independencia. Debe recordarse que las fuerzas de la revolución lograron penetrar en todo el país, de Oriente a Occidente, y estuvieron operando en las distintas zonas, aunque en algunas solo intermitentemente, durante todo el período bélico; la lucha determinó una política de exterminio por parte de ambos bandos, con la natural afectación de la economía regional y general.

1. Las cifras sobre producción indican claramente que los efectos de la Guerra fueron en extremo agudos. Ya hemos mencionado en el tomo anterior que la zafra de 1895 —ya comenzadas las hostilidades— ascendió a más de un millón de toneladas de 2,240 libras, reduciéndose bruscamente el año siguiente a 225,221 toneladas. Todavía en 1900 no pasaba de las 300,000. A esto debe añadirse un precio promedio relativamente bajo en los años 1897 y 1898. En consecuencia, el ingreso por concepto de azúcar se redujo de más de 45,000,000 de pesos a unos 19,000,000 en 1900. Esta reducción no era solamente un resultado de la paralización de las zafras, por consecuencia de la inseguridad, sino también de la destrucción de cierto número de ingenios, de los cuales solo quedaban 207 en capacidad de moler el año 1899.

La situación de la producción tabacalera no reflejó tan directa y bruscamente los efectos de la Guerra. Hasta 1897 no se sienten los efectos depresivos, pues, si hemos de aceptar las cifras que de la exportación a Estados Unidos da el Censo de 1899, el descenso ocurrido ese año representa la diferencia entre más de 26,000,000 de libras en 1896 y solo 4,400,000 en 1897. Lo que, en otras palabras, caincide con las cifras que ofrece la misma fuente para la producción estimada total de unos 40,000,000 de libras en 1896 y solo 9,000,000 en 1897. La Guerra alcanzó profundamente las zonas tabacaleras, al extenderse las operaciones militares a Pinar del Río y La Habana y, como en la Guerra de los Diez Años, a las zonas productoras de Santa Clara y de

Oriente. Pero, en estos casos, más que la destrucción material de las plantaciones —como había sucedido con las colonias de caña, a consecuencia de las órdenes de destrucción dadas por el mando del Ejército Libertador—, los efectos de la Guerra se dejaron sentir por la inseguridad del transporte y el abandono de los campos por una gran parte de la población económicamente activa, unos para incorporarse a las fuerzas combatientes, otros por huir del fuego cruzado que sobre la población pacífica mantenían los revolucionarios, de un lado, y las tropas españolas, de otro; otros, en fin, por causa de las disposiciones de reconcentración.

En 1900 la producción de tabaco superaba los niveles de 1896 aunque no alcanzaba todavía la cifra estimada para el año 1895, o sea, unos 62,000,000 de libras.

La minería, salvo algunos de los yacimientos importantes, explotados en Oriente y amparados por la bandera neutral de los Estados Unidos, estaba paralizada completamente y comenzó a rehabilitarse inmediatamente después del cese de las hostilidades, esto es, en 1899.

Los frutos menores escaseaban debido a que una gran parte de los campesinos dedicados a ellos, sitieros o pequeños terratenientes, se habían incorporado a las fuerzas revolucionarias o se limitaron a cultivar unas pocas plantas para la subsistencia del grupo familiar que, con frecuencia, compartían con los beligerantes, de buen grado o a la fuerza. Zonas enteras quedaron destruídas económicamente, pues lo que no hizo la Guerra lo haría la famosa "reconcentración" de la población decretada por las autoridades coloniales.

Una estampa de la situación la ofrece Ramiro Guerra en su obra *Mudos Testigos,* al referirse al estado de una pequeña zona de la región habanera. "En el barrio de Guanabo —dice— no quedó una sola casa en pie, desde las más fuertes construcciones de mampostería de los antiguos cafetales, hasta el más miserable bohío. El ingenio Andrea destruido por el incendio era un informe montón de escombros. En todo el barrio no quedaba una sola res vacuna, un caballo, un solo cerdo, un ave doméstica, ni un perro u otro animal de los corrientes en las casas. De los cultivos que había cubierto el barrio no quedaban ni rastros. Las cercas de las fincas habían sido casi totalmente borradas. . . . En los bateyes, acaso por ser la parte de terreno más abonada de cada finca, las malezas, los arbustos y hasta los árboles se habían desarrollado vigorosamente y formaban bosquecillos, principal indicio del lugar ocupado por los antiguos asientos de cada finca. . ."

Lógicamente, la población dispersada o reconcentrada pesaba sobre el abastecimiento de las ciudades, villas y caseríos, agravando el mal.

La mortandad y la reducción de los nacimientos vino en ayuda de un pueblo desgraciado que tenía que pasar por la última prueba heroica antes de lograr la expulsión del poder colonial español, sin grandes esperanzas de que el mundo circundante se dispusiera a respetarlo y a ayudarlo a rehacer el país.

Claro está que la energía de los cubanos y algunas pocas medidas de urgencia tomadas por la intervención militar norteamericana, favorecieron la recuperación inmediata de la población al par que el fomento de la riqueza —por la inversión de capitales extranjeros— propició una redistribución demográfica que no cesaría, más bien, aumentaría, durante el primer cuarto del siglo.

2. La ocupación militar norteamericana y su gobierno no trazó un plan de rehabilitación. Es más, ni siquiera se caracterizó por una cierta unidad en la política, deficiente y débil, seguida para la reconstrucción del país y, sobre todo, respecto de lo que se entendía fuera su preparación para el desarrollo más pleno de sus riquezas tradicionalmente tildadas de estancamiento por consecuencia de la política colonial española.

El estado material de la Isla al cesar la dominación española era realmente alarmante. Debe acreditarse a la administración norteamericana una cierta actividad en resolver los problemas de saneamiento más perentorios que la propia conservación de las guarniciones extranjeras exigía. La población cubana secundó ardorosamente esas iniciativas. La gestión de Wood en Santiago de Cuba estuvo, como en La Habana, basada en el trabajo de obreros y empleados cubanos. Se cuenta que en 68 días el servicio sanitario de Oriente removió más de mil cien cadáveres de animales y de personas abandonados en casas de la ciudad.

La relación de habitantes de Matanzas en el más extremo estado de miseria indica que en Sabanilla había unas 800 personas entre viudas, niñas y niños sin ayuda, en Jagüey Grande había en total 1,400 personas entre solteras, viudas y niños desprovistos de socorro, en Cabezas eran unos 700 a 1,000 los habitantes necesitados de alimentos, en Bolondrón la cifra de mujeres y niños desamparados se elevaba a 450. La otrora zona económica principal de la colonia había sido concienzudamente saqueada por las tropas españolas, al decir del informante norteamericano —General James H. Wilson— que tomó los datos sobre el terreno. "Nadie ha comprendido todavía cuán profundo fué el esfuerzo del General Weyler para aniquilar por hambre al pueblo de Cuba."

Evidentemente, era preciso atender, en primer lugar, al socorro de la población desplazada. Tanto por medio de auxilios directos como por el ofrecimiento de empleo que le permitiera reponerse de los dos últimos años de miseria. Hay que tener en cuenta que en La Habana se calculó había una población de unos veinte mil habitantes necesitados de la ayuda directa y que, en efecto, la obtuvieron. La distribución de alimentos y de medicinas se efectuó en La Habana y en Santiago de Cuba, principalmente, desde los inicios del año 1899. Afortunadamente, la calma renacida favoreció la vuelta de muchos de los "reconcentrados" al campo, de tal modo que, a fines del propio año, se podía dar por superada esta fase de la crisis post-bélica.

El socorro inmediato a los desplazados procedió de distinta manera. El General Wood en Santiago de Cuba repartió alimentos durante la segunda mitad del año 1898 a razón de 18 a 25,000 raciones diarias, ocasionalmente hasta 40 y 50,000, aunque esta ayuda disminuyó progresivamente durante 1899, debido al restablecimiento de la producción rural. El General Wilson en la zona de Matanzas procedió de distinta manera, pues sustituyó las raciones por la entrega a cada familia de una yunta de bueyes, un arado, doce gallinas, un gallo y varios elementos más para el cultivo de una heredad capaz de sustentar a la familia, todo por un valor que no pasaba de 250 pesos; pero el programa no abarcó más que unas veinte familias, por lo que puede considerarse como de muy escasa importancia en la rehabilitación de la zona.

No era difícil, sin embargo, obtener la ayuda de esta población desvalida. Un contemporáneo subraya la colaboración que ella prestó a todos los proyectos de la administración militar a cambio de salarios más bajos que los que se habían pagado hasta entonces. Muchos de los reconcentrados trabajaban en las cuadrillas de saneamiento o de obras públicas simplemente a cambio de raciones para ellos y sus familias. Y cuando preferían el salario este oscilaba alrededor de sesenta centavos al día. Aun cuando algunos informes norteamericanos se refieren a las dificultades que se presentaron en La Habana para "disciplinar" a los desplazados que residían desde hacía dos años en los Fosos y en edificios públicos de las calles de Paula, Fundición y Monserrate, es evidente que la disposición del Alcalde de La Habana suprimiéndoles las raciones dió fin a esa situación y los reacios se incorporaron al resto de la población trabajadora sin más agitación.

La devastación y el aniquilamiento de la riqueza coincidió, claro está, con un empobrecimiento considerable de la población del país.

En parte, la incorporación a las fuerzas revolucionarias deshizo la hacienda de numerosas familias rurales y campesinas; la destrucción resultante de las operaciones militares, acentuó el resultado; la reconcentración ordenada por las autoridades españolas remataría el proceso.

La vuelta a la paz no significó sino en muy ligera medida el retorno del bienestar, esta vez agravado por los motivos de duda y de preocupación política de los libertadores y sus partidarios que desesperaban de ver encaminarse el país por la senda que medio de siglo de lucha por la independencia le había trazado.

Bastaría repasar someramente el *Epistolario* de Gonzalo de Quesada para percatarse del estado en que se hallaba aquella parte de la población que, por su entusiasmo patriótico, se había distinguido más en la lucha por la independencia. Ya tuvimos ocasión de mencionar en el t. VII, la solicitud de Lacret Morlot de trabajar con mil o dos mil trabajadores que le seguían en alguna empresa económica norteamericana que fomentara en Cuba sus negocios. No menos preocupación causaba a estos hombres que vueltos a la paz se hallaban sin bienes, sin ocupación y con escasas esperanzas de lograr su ideal político el hecho que los grupos y negociantes que habían continuado especulando durante los tres años de guerra tuvieran todo el valimiento que habían tenido durante el régimen colonial, como si nada hubiese ocurrido en el país. "Predominaban en el ánimo del General Bates —decía el General José de Jesús Monteagudo (1899)— los consejos de los españoles intransigentes de Cienfuegos y de los Hacendados Americanos que son marcadamente anexionistas, tales como Mr. Atkins, los Ponvert y Mac Kullogh." El libertador desplazado veía con gran preocupación que fuera seleccionado para Alcalde de Corralillo un Capitán de guerrillas españolas. Las quejas del General Emilio Núñez, que mostraba además cierto interés por el problema económico del cual nadie se ocupaba, según su decir, no iban a la zaga de éstas. El mismo General Núñez decía: "Pobre pueblo, nuestros campesinos, vida de nuestra agricultura, que es la fuente de nuestra riqueza, o han desaparecido o han pasado a la categoría de reconcentrados. Tristes, anémicos, casi sin poder recuperativo y sometidos a la fatalidad muy pocos volverán a labrar nuestros campos y para colmo de desventura los retoños de ese árbol, ayer fructífero, hoy casi seco, faltos de savia han venido a la vida, condenados a morir de inanición pues causa espanto decirlo, las clases privilegiadas no se dignan mirar hacia ellos, ni por egoísmo, ni por piedad; pues a quién puede escapársele que sin esa generación de obreros el porvenir de nuestras industrias es muy oscuro".

No coincidían todos los testimonios. Juan Rius Rivera, sin precisar gran cosa sus ideas, consideraba en septiembre de 1899 que "en punto a reconstrucción material el país se siente seguro de sí mismo y mira sin recelo al povenir".

Pero mientras quedaba indecisa la situación política y el futuro aparecía envuelto en sombras, los cubanos veían llegar gran número de extranjeros —agentes comerciales, promotores, inversionistas, etc.— que recorrían el país "paseando por nuestras estrechas calles sus miradas calculadoras; con una indiferencia inalterable hacia nosotros; alucinados con la Jauja que llevan en su fantasía; procurando comprar a vil precio inmensas tierras, favorecidos por la irreflexión o la adversa suerte de sus actuales poseedores", como diría en 1902, Manuel Sanguily. Los ingleses mientras tanto también aprovechaban la oportunidad sentando las bases para sus negocios ferroviarios. Cuba parecía destinada en aquellos momentos a ser el paraíso de cualquiera que no fuera cubano y mucho menos de los que habían sido decididos partidarios de su independencia.

Pero la política a más largo plazo ni era suficiente, ni, como hemos dicho, uniforme. El General Leonardo Wood, representante de la ocupación norteamericana en Oriente, desde 1898 había iniciado una activa labor, tanto de auxilios inmediatos, ya comentados, como de obras públicas, con el ánimo de aumentar el empleo y de recomponer o construir algunos caminos que eran muy necesarios en aquella zona. Mientras tanto, en La Habana, el Gobernador Militar General Brooke se caracterizaba por una actividad menos visible pero más acorde con el compromiso moral de su país hacia el pueblo de Cuba, por lo cual fué acusado de simpatizar con los cubanos. Las circunstancias del momento y la fuerte propensión anexionista de Wood permitieron que se le declarase apto para sustituir a Brooke lo cual se produjo en Diciembre de 1899. Desde luego, el nuevo Gobernador siguió imprimiendo a su gobierno —como había hecho en Santiago de Cuba— cierto carácter de actividad constructiva que merece destacarse, aun cuando no debe considerarse como suficiente para acreditar las extraordinarias dotes de gobernante que le atribuyen algunos panegiristas. Entre otras razones, porque las líneas generales de la política económica de la Intervención norteamericana en Cuba fueron negativas quizás valdría mejor ni hablar de política económica. Al decir de Leland Jenks, "la Intervención dejó de hacer algunas cosas, como, por ejemplo, la restauración económica de Cuba. Se ha dicho que la construcción de carreteras y los empréstitos agrícolas habrían beneficiado más inmediatamente a Cuba que la reforma de la enseñanza".

En efecto, en 1902, en la víspera del establecimiento de una peleada —diplomática y políticamente— República de Cuba, la situación general del país, no estaba al nivel de la que existía en 1895 antes del Grito de Baire.

Sin embargo, debe destacarse que las medidas adoptadas por el gobierno interventor tuvieron, en algunos casos, bastante significación económica. Posiblemente la de mayor importancia en este aspecto fué la Orden 62, de 5 de marzo de 1902 regulando el deslinde y división de las haciendas, hatos y corrales comuneros, cuestión que venía siendo una traba seria para la expansión de la agricultura y la ganadería comerciales en algunas regiones del país. Las demás medidas, aunque tendían a crear instituciones jurídicas relacionadas con la economía, como es el caso de los Registros Mercantiles, no tuvieron igual trascendencia.

Dentro de la legislación de urgencia, deben destacarse las Ordenes sobre prórroga de la moratoria hipotecaria que venía extendiéndose desde 1896, a causa de la Guerra. La Orden Militar 69, de 5 de junio de 1899, extendió el plazo hasta el 1º de mayo de 1901. La Orden 139, de 27 de mayo de 1901 declaró terminado el período de prórroga y estableció las reglas de procedimiento para la efectividad de los créditos y pensiones de censos sobre fincas destruídas por la Guerra.

Desde luego, la Intervención creó una serie de servicios administrativos, entre otros, la Secretaría de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, que ya existía, aunque sin organización, en el Gobierno autonómico de la última etapa española. Otros servicios, relacionados con la higiene fueron creados o estimulados, de tal modo que se operó un cambio importante si bien marginal en las posibilidades de desarrollo civilizado de la Isla.

La atención de los interventores se dirigió principalmente hacia las Aduanas. El procedimiento seguido para reformarlas presenta aspectos muy interesantes. Un informante norteamericano contemporáneo resume adecuadamente la idea de esta reforma: "La tarifa aduanera adoptada inmediatamente fué una traducción literal del Arancel español con solo aquellas modificaciones que la Isla requería, consistentes sobre todo en reducciones de los derechos". De acuerdo con las rebajas efectuadas el promedio de derechos representaba un 22% *ad valorem*, en comparación con tipos superiores al 35% vigente bajo el gobierno español. De esta primera reforma decretada desde Washington el propio año 1898, protestaron los representantes cubanos por considerarla unilateral, puesto que "los productos cubanos entraban en los Estados Unidos con los mismos gravámenes que anteriormente". Una segunda

reforma se produjo el 15 de junio de 1900, manteniéndose las líneas generales de la realizada en 1898 pero extendiendo los beneficios de las rebajas a una mayor cantidad de artículos de importación.

Similar por el procedimiento empleado para implantarla fué la introducción de la moneda americana. Al igual que la primera reforma arancelaria, fué el Presidente de los Estados Unidos por la proclama de 28 de diciembre de 1898 quien declaró de curso legal la moneda americana, exigiendo la conversión de las demás circulantes para el pago de los derechos y cargas arancelarios. El sistema de circulación monetaria del país —desde tiempo atrás, como hemos apreciado en los tomos precedentes— estaba formado por una serie de signos de distinta procedencia, valor y ley. En los momentos en que las autiridades de ocupación imponen esta medida circulaban los centenes españoles y los luises franceses y, en vez de simplificarse mediante la sustitución de ellos por los nuevos, se mantuvo intacta la circulación de todas. El agio cambista comenzó a operar en una forma extraordinaria. Fué preciso que por disposición del Gobierno interventor en marzo de 1899 se fijase el valor de las monedas españolas y francesas, estableciéndose que el pago de las rentas públicas podría verificarse en cualquiera de las monedas circulantes.

El 19 de agosto de 1901, por medio de otra proclama, ratificó el Presidente de los Estados Unidos la disposición, de 1898 reduciendo ligeramente el valor de las monedas españolas y francesas en un esfuerzo por adecuar la política oficial con las prácticas de los cambistas que exigían una prima sobre esas monedas americanas equivalente a un 6 ó un 8%.

Así comenzó la historia monetaria del período republicano. Esta situación se mantuvo largos años, provocando numerosos trastornos, pues, en la realidad, el dólar fué adquiriendo todo el valor y la representación como unidad monetaria efectiva. Especialmente en la clase obrera, los efectos del agio tenían una significación depresiva que culminó en la famosa huelga de la moneda del año 1907. Hasta la aprobación de la Ley de Defensa Económica, el año 1914, no se eliminaron estos males unificando el sistema de circulación monetaria a base de dos signos: la moneda norteamericana y la nacional.

Igualmente característico de esta administración fué la generalización de las franquicias portuarias y de navegación a los buques de todas las procedencias, sistema que quedó definitivamente instaurado en la República.

Entre las medidas de reconstrucción, debe mencionarse el plan de distribución de reses entre los campesinos iniciado por Perfecto Lacoste

Secretario de Agricultura del Gobernador Wood. Según el mismo, se importaban los animales y se sorteaban o se distribuían entre los más necesitados pobladores rurales en algunos centros ganaderos muy afectados por la guerra, como Sancti Spíritus, Camagüey y Holguín. Se vendían en número de cinco, al costo, dando plazos para pagarlos. Este programa de auxilio fué continuado y, es más, intensificado durante el primer gobierno republicano.

La reconstrucción no podía producirse totalmente mientras las exportaciones básicas del país no alcanzaran el nivel que habían tenido antes de la Revolución e, incluso, los superaran. Las cifras de los años 1899 a 1901 indican que la recuperación, aunque rápida, no mostraba aun aquel vigor que requería el país para encaminarse por una nueva senda de desarrollo económico. A la cortedad general de las cosechas básicas, se unían los precios, especialmente bajos en el azúcar, por lo cual el valor de las exportaciones quedaba reducido aun más. La tendencia a la baja en las cotizaciones azucareras de New York se desencadenó, a partir de la segunda mitad de 1900 prologándose acentuadamente hasta mediados de 1902 abarcando, pues, la mayor parte del período de intervención y algunos meses de la recién instaurada República.

En consecuencia, los años 1899, 1900 y 1901 fueron de balanza comercial desfavorable al país, si bien, como es lógico, las inversiones realizadas por grupos norteamericanos y británicos suplieron la falta de ingresos por concepto de exportaciones.

Esas inversiones, como hemos indicado, por circunstancias del momento, se desarrollaron en dos ramas principalmente: la minería y los ferrocarriles, aun cuando no faltaron las inversiones azucareras que menconamos en el t. VII. Al parecer, la interpretación legal dada a la Ley Foraker que prohibía la concesión de explotaciones en la Isla mientras durase la ocupación norteamericana, no comprendía la concesión de minas y en cuanto a los ferrocarriles una afortunada interpretación liberal auspiciada por Van Horne ofreció la posibilidad de emprender las obras de construcción inmediatamente.

El resultado inmediato de la política, o mejor, de la falta de política de fomento de la administración norteamericana no pudo apreciarse debidamente. Tendría que decursar un cuarto de siglo para que comenzaran a manifestarse los síntomas de un desajuste fundamental en la economía del país. Desde luego, en los años 1899-1902 no se notaba variación sustancial alguna, salvo en lo que se refiere a los nuevos procedimientos puestos en práctica por los inversionistas extranjeros, que diferían notablemente de los empleados tradicionalmente por

los inversionistas hispano-cubanos. Pero las reformas aduaneras, las facilidades para circular por todo el territorio, el aumento del tráfico marítimo con motivo del estrechamiento de las relaciones políticas, dieron pie suficiente para el desarrollo ulterior de la economía capitalista extranjera. Habría, pues, que distinguir entre la reconstrucción a corto plazo, cubierta más o menos hábilmente durante la Intervención y el Gobierno de Estrada Palma y la reconstrucción a largo plazo que puede darse por terminada al comenzar la expansión azucarera resultante de la Primera Guerra Mundial. Siguió más tarde una etapa de activa inversión de capitales extranjeros que alcanza hasta fines de la década de los veinte, desapareciendo inmediatamente por causa de la depresión.

Puede, claro está, considerarse que la raíz de toda esa evolución se halla en el período de la Intervención, pero en modo alguno debe atribuirse a esta todos los efectos que puedan registrarse a través de los años. La política económica de la República quedó trazada durante la ocupación militar, mas los gobernantes republicanos no se atrevieron a cambiarla, si acaso intervinieron en ella fué para acentuarla. Tal hecho debe interpretarse no ya como resultado de la malicia, la incapacidad o la falta de patriotismo, sino también como reflejo de una época de ascenso de la economía azucarera, en la cual toda disidencia sobre política económica queda anulada.

3. La actitud de los cubanos respecto de la política económica no se puede precisar claramente. En realidad, había unos pocos dedicados a esos estudios. Leopoldo Cancio y Luna era el más destacado de todos por su formación y la vasta lectura de los mejores autores extranjeros. Por otra parte, venía dedicándose a los problemas económicos del país desde 1890, cuando menos. Manuel Villanova, cuyos trabajos se remontaban a la época de la *Revista Económica* fundada por Francisco de Cepeda, se suicidó en 1901. Fuera de esos dos cubanos, los demás podían improvisarse momentáneamente, opinar sobre los problemas, pero no disponían del caudal de experiencias que abonara su opinión.

Grandes debates se produjeron durante los años de intervención y los primeros de la República en torno a algunos de los problemas económicos esenciales. El Tratado de Reciprocidad fué objeto de mucha atención en 1901 a consecuencia del estímulo que dieron a la iniciativa el gobernador Wood y su Secretario de Agricultura, Perfecto Lacoste, nombrándose una Comisión que fué a Washington para demandar las rebajas arancelarias para los productos cubanos. El propio Don Tomás Estrada Palma en una carta —verdadero programa— dirigida a Rius

Rivera, en noviembre de 1901, señalaba la "urgente necesidad" de concertar el tratado procediendo "con mucho tino y gran mesura, respecto de las alteraciones que hayamos de hacer en nuestras tarifas, pues no debe olvidarse que probablemente por algunos años nuestra Hacienda dependerá de las rentas de Aduana para cubrir la mayor parte de los gastos del Estado". No puede afirmarse que el tono de los comentarios se elevase hasta el punto de reflejar un concepto más equilibrado del desarrollo económico nacional; por lo general, predominaba el sentimiento —acentuado por la situación general de la industria y los precios vigentes— de que era preciso entregar el mercado de importación a cambio de beneficios para el azúcar y el tabaco, principalmente para aquél.

Las tesis inspiradas en la preocupación por crear una economía propia y más estable quedaron opacadas por los debates sobre los grandes problemas políticos. Es lógico que así sucediera durante los años 1899-1902, pues la preocupación principal de la población políticamente activa era la suerte del país como nación independiente y por lograr este objetivo se desatendieron los demás problemas.

4. Puede estimarse que el período de reconstrucción abarca propiamente los años 1899-1902. La zafra azucarera de 1903 ascendió a poco menos del millón de toneladas, si bien el precio promedio siguió siendo bajo, a menos de 2 centavos. Las exportaciones de tabaco en rama y del torcido mejoraron ligeramente desde 1902 con respecto de los años anteriores, mostrando una más franca tendencia a recuperar los niveles anteriores de 1895 que las exportaciones de azúcar. La producción minera aumentó considerablemente a virtud de las numerosas concesiones otorgadas durante el período de la Intervención. Sin embargo, el auge no se produciría continuadamente hasta después de los trastornos políticos de 1906-1907, que marcaron un nuevo descenso en la producción de azúcar coincidente con descensos en la producción y las exportaciones de tabaco. Cierto es que el fomento de los ingenios fué más bien lento durante esos años, como puede apreciarse por el reducido número de los que comenzaron a laborar (Preston, Boston, Chaparra, Tranquilidad, Stewart, Jagüeyal y Unidad) si se compara con los fundados después de 1910.

Pero durante esos años en que se extiende el período largo de la reconstrucción se fomentaron nuevas exportaciones o se aumentaron algunas de las ya existentes en la época colonial. De esta época datan las de toronjas, piñas y esponjas, fomentadas las dos primeras por algunos de los empresarios norteamericanos establecidos durante la Intervención.

Capítulo II

LA TRANSFORMACION DEMOGRAFICA

La evolución demográfica de la época republicana consagra varios de los aspectos seculares que hemos examinado en tomos precedentes y muestra algunos nuevos aspectos resultantes de las condiciones generales del país durante este período. En todo caso, uno de los hechos que debe destacarse es la magnitud de todos y cada uno de los fenómenos demográficos observados hasta el presente durante los cincuenta años de existencia republicana. Tanto el ritmo de crecimiento como la gradual ocupación del territorio se realizan en una escala que no tiene paralelo en la historia del país como no la tiene el desarrollo económico alcanzado simultáneamente.

Pero esta evolución, como veremos, no se realiza acompasadamente sino en dos etapas, separadas por la caída de la producción y del comercio que se produce a partir de 1925, como señala adecuadamente Julián Alienes en su obra sobre la economía nacional.

1. La estructura demográfica de Cuba sufrió grandes trastornos a consecuencia de la Guerra de 1895. En realidad, no se había repuesto de la profunda crisis económica y política desarrollada desde 1850, cuando la sublevación patriótica introdujo un nuevo elemento de perturbación, cuyos resultados no pudieron subsanarse sino mediante la importación de asalariados baratos de otras zonas del Caribe y la inmigración atraída por el auge industrial y comercial que se produce a partir de 1910.

Hemos tenido ocasión en el t. VII de comentar algunos de los efectos de la Guerra de 1895. Efectos que no pueden ser considerados como directos, sino más bien como resultantes de medidas tomadas por los combatientes y, en particular, por las autoridades coloniales. Desde luego, la medida de más profundas consecuencias en el orden demográfico fué la llamada "reconcentración" dictada por el Capitán General Valeriano Weyler en su afán de sustraer de las zonas rurales todos aquellos elementos que pudieran servir con las armas o con su trabajo a las fuerzas revolucionarias. Una serie de decretos de febrero de 1896 que comprendían las medidas de "reconcentración" y otras más, en-

cubiertas todas con pretextos de caridad y de asistencia social, establecían la obligación de la población rural de abandonar sus heredades y refugiarse en las ciudades cercanas, para residir allí, de modo que los cultivos, los animales para la producción de carne y de leche y todos los demás elementos de subsistencia quedasen totalmente arruinados.

La prontitud con que se realizaron estas órdenes indica que la finalidad era ganar tiempo sobre las fuerzas revolucionarias con el fin de sitiarlas por hambre y de debilitar la capacidad de resistencia del pueblo cubano. Entre 1896 y 1898 se produjeron nada menos que 287,000 defunciones, de las cuales —según datos que no son de fiar— solo noventa mil eran no combatientes, concepto realmente difícil de precisar, especialmente a la luz del criterio oficial-administrativo del momento. Solamente en la provincia de La Habana prerecieron unos 50,000 habitantes.

En el capítulo precedente hemos señalado la presencia de los reconcentrados en las grandes ciudades al momento de comenzar la Intervención americana. Hacinados en algunos pocos edificios públicos, vagando por las calles, carentes de alimentos, de abrigo y de medicamentos, los "reconcentrados" morían en una proporción alarmante. Y, además, se reducía el ritmo de crecimiento de la población a virtud de la mortalidad entre los niños y la reducción de la natalidad entre las mujeres reconcentradas.

La cifra de 1,572,797 habitantes que arroja el Censo de 1899 muestra que la colonia había perdido en doce años —desde el Censo de 1887— unos 59,000 habitantes, o sea, el 3.6%. Sin embargo, debe aceptarse que entre 1887 y 1895 la población continuó aumentando hasta alcanzar alrededor de 1,800,000 habitantes, según estimado del propio Censo de 1899. La disminución, pues, resultantes de la Guerra de 1895 sería de unos 200,000 habitantes.

De mucha mayor trascendencia para el futuro de la población fué sin duda el hecho que la población infantil dejó de crecer al ritmo apropiado. Según el Censo de 1899 solo el 8.32% del total estaba constituído por niños de 0 a 4 años de edad, esto es, por niños nacidos durante el período de guerra y de reconcentración. "Ningún país del cual se tienen datos tiene una proporción tan pequeña de niños bajo la edad de cinco años como la Isla de Cuba", dice el mencionado Censo. Según los estimados del propio documento la proporción de nacimientos por mil que fué hasta 1896 superior a 12.1 bajó en 1897, 1898 y 1899 a 8.9, 5.7 y 6.1, respectivamente.

En consecuencia, se iniciaba el período independiente de Cuba con un déficit grave de población. Este déficit absoluto estaba agravado

por el hecho que la población desplazada de los campos, a lo menos en parte, permaneció en las ciudades, pues la ayuda prestada por medio de raciones durante los años 1898 y 1899 y la escasa difusión del sistema de habilitación de los campesinos con préstamos en reses y en equipo impidieron que se restituyera a su anterior emplazamiento. Entre 1887 y 1899 las ciudades principales del país habían aumentado de la siguiente manera:

	1887	1899
La Habana	200,448	242,055
Cárdenas	23,354	24,861
Pinar del Río	29,497	38,343
Puerto Príncipe	40,958	53,140
Sagua La Grande	18,330	21,342
Nuevitas	6,618	10,355
Gibara	26,342	31,594

Este hecho de la concentración de una parte de la población campesina en las ciudades dejó algunas zonas del país desprovistas de los brazos necesarios para el fomento que les esperaba dadas las nuevas condiciones que las estrechas relaciones políticas y económicas con los Estados Unidos creaban a través de las grandes inversiones para el desarrollo azucarero, minero y agrícola vario.

2. La brecha demográfica formada por los efectos de la Guerra debía ser cubierta rápidamente si es que se esperaba favorecer la expansión de la producción que los capitales extranjeros preveían. No bastaría con la creación de una República democrática, ni siquiera con la mejoría patente que se produjo en los cinco primeros años de independencia, para obtener por inmigración espontánea la población necesaria para mantener el ritmo de crecimiento económico.

Lógicamente, la República se planteó este problema. No era sino un nuevo aspecto de la tradicional cuestión de la colonización otra vez entrelazada con los aspectos raciales de la estructura demográfica del país; pero fundamentalmente influída por la exigencia de una población que no fuera tan sensible como la del país al bienestar y que, por ende, a la baratura de la tierra uniera la baratura del salario.

Desde los primeros años de independencia la cuestión de la inmigración y de la colonización se agitó entre los sectores económicos más interesados en suplir la relativa escasez de población rural. Se formaron asociaciones, compañías y ligas para propiciar proyectos o discutir los problemas del caso; pero se hizo poco en el orden de la política estatal.

Realmente, el documento de mayor importancia fué la Ley de Inmigración y Colonización de 12 de junio de 1906 que disponía la

creación de un fondo de un millón de pesos para establecer familias e importar braceros, que serían colocados en aquellas tierras cedidas por propietarios para darles en arrendamiento o a plazos a los inmigrantes. El proyecto trataba de lograr una transacción entre el ideal de la inmigración familiar seleccionada y capaz de afincarse productivamente en el país y la inmigración de trabajadores, urgentemente demandada por los productores de azúcar y de otros artículos de exportación. El decreto 743 de 20 de agosto de 1910 reglamentó algunos aspectos de esa ley, especialmente la autorización a empresas y productores individuales para introducir "colonos inmigrantes".

De ese modo, comenzaba a vulnerarse la Orden Militar 155 de 15 de mayo de 1902 que prohibía terminantemente la inmigración de trabajadores contratados para ocuparlos en labores agrícolas, disposición que tendía fundamentalmente a evitar la "importación" de haitianos, jamaiquinos y chinos, si bien el citado decreto de 1910 se circunscribía a los inmigrantes europeos. No tardaría en efecto, en producirse el año 1913, el permiso para la introducción de antillanos con destino al Central Preston.

No faltaron ensayos de otro tipo, sobre los cuales no disponemos de una información precisa; pero se tiene la impresión que el desarrollo económico estaba produciendo —con nuevos caracteres— la situación demográfica que se observó a mediados del siglo pasado. Posiblemente estimulados por la ley de 1906 y el decreto de 1910 llegaron, estableciéndose en Oriente, algunas familias rusas y noruegas dedicadas al cultivo de naranjales. En un central —el Jobabo— había hacia 1915, además de los antillanos, un centenar de hindúes. Pero se mantuvieron las preferencias por los antillanos que, según datos oficiales, arribaron en número de 150,000 desde 1913 a 1921, la mitad de haitianos y la otra mitad de jamaiquinos. Pasada la última fecha comenzó a disminuir la afluencia; pero hasta 1933 no cesaría este tráfico, alcanzando un total de más de 100,000 haitianos y unos 35,000 jamaiquinos.

Mientras se producía esta inmigración, destinada, a medida que la población crecía por los aportes de la inmigración española, principalmente, a abaratar el salario, se alzaba la voz de numerosos ciudadanos interesados en la terminación de esa política que introducía en el país un elemento económica y socialmente perturbador. Hubo que esperar la gran depresión de 1929-32, esto es, a la reducción drástica de la producción de azúcar, para que, al par que se producía la cesación natural del tráfico con antillanos, el Gobierno tomara la resolución de repatriar obligatoriamente a los antillanos residentes en el país (decreto de 19 de octubre de 1933). Sin embargo, ni los datos oficiales de los años

inmediatamente anteriores, tanto sobre movimiento inmigratorio como sobre población estante, deben tomarse como exactos. Al parecer la introducción clandestina de esos elementos perduró más acá de la crisis posterior a 1925 y posiblemente después de la medida de 1933. Su reducción se debió, en todo caso, a la formación de una estructura demográfica nacional que bastaba a garantizar la mano de obra necesitada por la industria en crisis.

Hubo, por otra parte, elementos coincidentes a esa inmigración contratada que favorecieron la evolución demográfica más estable. En primer lugar, debe colocarse la inmigración espontánea y libre de elementos europeos o euro-asiáticos, fundamentalmente españoles, que vinieron atraídos por el auge económico que se desarrolla desde 1910 aproximadamente y, sobre todo, a partir de 1915. Contrariamente a lo que había sido la tradición, esta inmigración, sobre todo la española, se orientó hacia las nuevas zonas rurales en explotación, aunque prefería los trabajos no agrícolas. En general, el peso del corte de las cañas lo llevaban sobre sus hombros los antillanos, mientras los inmigrantes blancos o los nativos se concentraban en las explotaciones no azucareras o en la parte industrial de la producción de azúcar. Sin embargo, la tendencia del inmigrante blanco fué principalmente urbana o, cuando menos, solo provisionalmente rural. Tal fué el principal aporte al desarrollo de la población de Cuba durante el período republicano: la inmigración contribuyó grandemente al crecimiento notable que se observó desde 1920 a la fecha.

El otro fenómeno coincidente a que nos referimos es la emigración interior. Hecho poco estudiado y que, según la impresión que se recibe de los diferentes datos censales de este período, se halla en la base de la formación de numerosos centros demográficos inexistentes o en germen el año 1899. Esta inmigración interior se produjo fundamentalmente en dirección a las nuevas zonas del oriente del país donde se expandían las grandes empresas agrícola-industriales, en detrimento de las regiones económicamente "viejas" situadas más al occidente. Al parecer, la reducción de la importancia de la industria azucarera en La Habana y en Matanzas dejó en libertad una buena proporción de la población rural que emigró hacia Las Villas, Camagüey y Oriente.

La inmigración espontánea y libre y la emigración interior contribuyeron a reducir la necesidad de "importar" braceros antillanos, aun cuando debe tenerse en cuenta que hubo un contrapeso representado por la emigración rural hacia las ciudades, especialmente La Habana y alguna otra capital de provincia.

La inmigración fué un factor decisivo en el desarrollo del proceso republicano de crecimiento de la población. Solo tiene un paralelo histórico en el gran movimiento inmigratorio de la primera mitad del siglo XIX, tiempo en que también se produjo un súbito y profundo ascenso de la economía, capaz de atraer a los inmigrantes. Las cifras relativas a inmigración muestran una tendencia general de aumento a medida que la República iniciada en 1902 se consolida y progresa la creación de las grandes explotaciones agrarias. Las oscilaciones que se observan a lo largo del período que estamos estudiando se deben en algunos casos, como en 1906-1908, a la presencia de trastornos políticos que restringían el estímulo económico.

En 1902 se contaron hasta 11,986 inmigrantes, alcanzando ya en 1905 la cifra de 54,219, cayendo, como hemos dicho, en los tres años siguientes. Restaurada la confianza y reiniciado el proceso de desarrollo la inmigración volvió a ascender alcanzando en 1917 la cifra de 57,097 personas. Como es lógico, el máximo se logró en 1920 con la cantidad de 174,221 inmigrantes. La crisis hizo disminuir momentáneamente esta fuerte corriente que, sin embargo, se elevó a más de 80,000 inmigrantes en 1924, disminuyendo progresivamente a partir de entonces hasta cesar casi completamente después de 1930. Durante los últimos años, a consecuencia de la Guerra y del desplazamiento de población que resultó de ella y, entre otras razones, por el hecho de que Cuba ha sido considerada por muchos inmigrantes europeos como estación próxima y apropiada para entrar en los Estados Unidos, aumentó ligeramente la corriente inmigratoria, dando la impresión de que se estaba en un nuevo proceso de ascenso. Sin embargo, debe tomarse ese hecho como circunstancial y de poca influencia, dado que las perspectivas generales de crecimiento económico inmediato son restringidas. Por otra parte, desde los años de la gran depresión (1929 a 1932) toda posible inmigración queda compensada con un movimiento emigratorio de cubanos hacia los países cercanos de América, especialmente Estados Unidos, México y Venezuela, donde hay ciertamente grandes atractivos económicos.

El núcleo fundamental de estos inmigrantes es español, constituyendo un 62.7%, siguiéndole la inmigración jamaiquina y haitiana. La inmigración norteamericana, aunque cuantitativamente importante, está compuesta de administradores, funcionarios y técnicos de las empresas establecidas en el país. La inmigración europea es típicamente urbana y comercial y excluyente, aun cuando no sea totalmente inasimilable. Similar a esta pero con más capacidad para asimilarse y dedicarse a ocupaciones no meramente comerciales, es la procedente de

Siria y Líbano, que es uno de los grupos numerosos entre las inmigraciones nacionales.

3. Tradicionalmente las provincias y zonas centro-orientales del país habían estado desprovistas de la población que se concentraba en la mitad occidental. La diferente evolución económica y el aislamiento del exterior habían contribuido a dar forma a esta distribución dispar de los habitantes. La región de Las Villas, propiamente central, tenía doble carácter o, mejor, una estructura demográfica fronteriza, si pudiera decirse. Es aquella zona en que se están produciendo algunos de los movimientos de crecimiento demográfico más visibles en la época de esplendor del siglo pasado, esto es, cuando la industria azucarera se expande al E. de la Habana, ocupa prácticamente toda la zona de Matanzas y comienza a penetrar en Cienfuegos y Sagua La Grande. La porción oriental de Las Villas era agrícola diversificada y ganadera. Tal era la distribución de la población al producirse el período de las Guerras de Independencia. Así seguía el año 1899. La expansión demográfica hacia el E. sería uno de los fenómenos más característicos del período republicano. Con ella puede afirmarse que termina la "colonización", aun cuando ello no pueda significar que el Oriente del país haya llegado al óptimo de población.

La fuerza de atracción de esas zonas "nuevas" económica y demográficamente fué la gran industria azucarera, con su secuela de expansión de los puertos y subpuertos; también participó de esta influencia toda una gama de explotaciones agrícolas de tipo comercial que se ensayaron o se asentaron en algunas de las localidades orientales.

El síntoma visible de este movimiento lo constituye la formación rápida de pueblos y ciudades y su constitución en municipalidades en diversas zonas del oriente del país, especialmente en la provincia de Oriente. Pero se observa claramente apreciando las cifras de crecimiento de las ciudades existentes ya en 1899. Por otra parte, muchos de los agrupamientos no llegan a constituir como entidades precisas quedando como encubiertos bajo la denominación del central azucarero allí establecido y que sirve para nuclear a los habitantes. Claro está que el ingenio concentra la población solo en una pequeña medida, por varias razones; especialmente porque las plantaciones de caña que ocupan el mayor número de obreros dispersa en pequeños grupos de habitaciones a los trabajadores; porque solo se forma una zona densa de poblamiento en el *batey* del ingenio, o sea, en torno a la fábrica del azúcar; y porque, con frecuencia, el ingenio da origen, o acrecienta, a un pueblo o caserío cercano, donde residen los obreros que se consideran incluídos en otra unidad demográfica.

En algunas ciudades del oriente de Las Villas se observa entre 1907 y 1919 el crecimiento extraordinario de la población. Así, por ejemplo, la de Sancti Spíritus aumenta en un 116.9%. Pero el fenómeno adquiere caracteres realmente notables en algunas zonas de Camagüey. Veamos las cifras absolutas y relativas:

	1907	1919	%
Ciego de Avila	13,131	44,972	242.5
Morón	13,898	43,361	212.0
Jatibonico	4,610	10,911	136.6

Las tres son zonas azucareras por excelencia. De los llamados Stewart, Jagüeyal, Ciego de Avila (paralizado en 1930), Baraguá, Algodones, Santo Tomás (paralizado en 1923) y Pilar, solo este último ingenio, por haber sido fundado en 1918, parece no haber contribuido al crecimiento de Ciego de Avila y su término municipal.

En el caso de Morón, solo el Velasco (fundado en 1924) y quizás el Cunagua, de 1917, no influyeron en este aumento realmente anormal de la población en esa zona. El Jatibonico, el central del mismo nombre, fundado en 1905, determina el crecimiento.

En el Norte de la provincia de Oriente se crean varios centros o se desarrollan grandemente algunos de los existentes en 1898, como es el caso de Puerto Padre, Banes y Antilla. Pero en otros sectores de la región se produjo también un gran crecimiento demográfico, como en Niquero, Palma Soriano, Sagua de Tánamo y Jiguaní. Las cifras absolutas y relativas son las siguientes:

	1907	1919	1931	% 1907-19	% 1919-31
Palma Soriano	20,235	49,531	63,272	144.77	27.74
Victoria de las Tunas	14,358	32,102	61,561	137.51	80.52
Puerto Padre	19,703	40,346	54,746	104.31	35.69
Sagua de Tánamo	8,398	15,499	28,694	84.55	85.13
Jiguaní	13,325	22,693	42,152	70.30	85.75
Niquero	14,936	25,539	36,025	73.67	41.06

Algunas de estas zonas presentan, como las de Camagüey, ya relacionadas anteriormente, un desarrollo azucarero notable; pero debe apreciarse que hay otros en que ello no sucedió y que el crecimiento se realiza al par que surge una agricultura diversificada.

Mientras se produce esta expansión en Camagüey y Oriente, en ciertas zonas del Occidente se observan disminuciones que indican la presencia de movimientos internos de cierta significación. Entre 1899 y 1907 y entre 1907 y 1919, la pérdida absoluta de población se produce en algunas localidades de Pinar del Río como Guane, San Juan

y Martínez, Mantua, San Luis y Viñales, zonas tabacaleras. Entre 1919 y 1931 la pérdida absoluta se produce en parte de Matanzas, como Agramonte, Bolondrón, Alacranes (que había sufrido pérdida entre 1899 y 1907), Jovellanos, Juan Gualberto Gómez, Máximo Gómez, Pedro Betancourt y Cidra. Este desplazamiento continuó entre 1931 y 1943 abarcando nuevas localidades. Aunque mucho más ligeras, se observan similares disminuciones en algunas localidades de Las Villas, entre 1919 y 1943.

Estas pérdidas absolutas de población son el reflejo del desplazamiento interno de las grandes zonas productoras y, posiblemente, se deben también a la afluencia de masa rural hacia las ciudades debido a la depresión y a la facilidad de transportes, gracias a la cual es mucho más factible una movilización del trabajo y con él el traslado de población estante.

En consecuencia de esta tendencia fundamental a la concentración de la población al E. del país y a las pérdidas demográficas de algunas localidades occidentales, el centro de población ha ido moviéndose lentamente desde 1887 hacia el Este, esto es, desde los 22° 24′ de latitud y 80° 41′ de longitud, en aquella fecha a los 22° 32′ de latitud y 79° 38′ de longitud en 1943, acercándose extraordinariamente al centro del área del país (situado a los 22° 51′ de latitud y 79° 18′ de longitud). Es evidente pues que la población actual está, en general, uniformemente distribuida con relación al área. Esto puede apreciarse en el cambio operado respecto de la posición de cada provincia con relación al total de la población. La de Oriente que era en 1899 la tercera en orden absoluto, era ya en 1919 la primera.

Pero, según explica el profesor Alienes en su obra, parece que en contraposición a este movimiento hacia las tierras nuevas orientales se ha estado produciendo en los años recientes un movimiento contrario. Al parecer la facilidad de las comunicaciones y la cesación casi completa del desarrollo económico en esas provincias —como puede observarse en Camagüey— ha determinado un desplazamiento hacia el occidente, fundamentalmente hacia La Habana donde se ha producido la mayor parte del desarrollo diversificado de los últimos años. Sin embargo, es difícil que, por el momento, este cambio tenga una significación estable, siendo, como es, esencialmente una fase nueva del tradicional movimiento de atracción de los grupos urbanos importantes debido a causas circunstanciales.

6. La evolución, en términos absolutos, de la población de Cuba puede apreciarse a través de los diversos Censos realizados en los cincuenta años decursados desde 1902. Lo primero que debe señalarse es

que, en sus líneas generales, pueden considerarse como Censos decenales y, por ende, de posibilidades más bien aceptables de comparabilidad, aun cuando no siempre se está en posesión de datos definitivos y completos. Los Censos del período republicano fueron realizados en 1907, 1919, 1931 y 1943. Se prepara el correspondiente al año 1953.

El ritmo de crecimiento demográfico del país ha sido creciente desde 1899 con alternativas de intensidad debido al decrecimiento del tipo de aumento. Así, por ejemplo, entre 1899 y 1907 el aumento anual fué de 3.9%, reduciéndose sucesivamente a 3.4%, 3.1% y 1.7% entre las fechas de los demás Censos. La súbita caída posterior a 1931 debe atribuirse a la definitiva cesación del movimiento inmigratorio.

Como resultado de este aumento continuado las cifras absolutas de la población durante el período que estamos reseñando son las siguientes:

1899	1,572,797
1907	2,048,980
1919	2,889,004
1931	3,962,344
1943	4,778,583

Este crecimiento se distribuye, como se ha indicado en número anterior, desigualmente entre las diversas provincias o regiones del país. Con razón se dice en el Censo de 1943: "la historia del período republicano, en cuanto a la población se refiere, es la historia del desarrollo de las provincias de Camagüey y de Oriente", siempre que se excluya --debido a sus específicas condiciones— la provincia de La Habana, donde predomina el hecho de la gran concentración urbana de la capital, centro de atracción demográfica. El hecho que el aumento de la población de esas provincias entre 1907 y 1943 sea de un 305% en comparación con un aumento general del 231% es suficientemente elocuente. Pero la tendencia a la disminución del ritmo de crecimiento no ha seguido igual camino en estas dos provincias. Mientras Camagüey ha sufrido una extraordinaria baja entre 1931-1943, Oriente ha mantenido una mayor uniformidad y por ende, continúa aumentando su población a un ritmo no igualado por ninguna de las demás provincias, como puede apreciarse por la siguiente tabla:

	1899-1907	1907-1919	1919-31	1931-43
Pinar del Río	41.1	8.66	31.50	16.10
La Habana	25.9	29.65	41.27	25.41
Matanzas	18.5	30.98	7.81	7.11
Las Villas	28.3	43.78	23.98	15.11
Camagüey	34.0	93.55	78.27	19.51
Oriente	38.8	60.61	46.77	26.45

La irregularidad de las cifras no oculta, sin embargo, ciertos caracteres del crecimiento demográfico, digamos zonal. Pinar del Río, como se ha observado en número anterior, sufrió una pérdida en términos relativos de población durante todo este período sin que pudiera ser compensada por el alto porciento de crecimiento ocurrido entre 1919 y 1931. La disminución de la industria azucarera durante el período posterior a 1919 y la creciente decadencia del cultivo del tabaco parecen haber contribuido a este fenómeno.

La Habana, debido al crecimiento de la capital, ha mantenido su ritmo, salvo en cuanto al período 1919-31 en el cual la gran atracción representada por los negocios del período de alza, así como el desarrollo progresivo de los organismos públicos y la centralización política contribuyeron decididamente al aumento particularmente alto.

Matanzas ha sido posiblemente la provincia más afectada durante el período que estudiamos por el desplazamiento de los grandes centros económicos. Durante los períodos de 1919-31 y 1931-43 la pérdida absoluta de población de algunos de los Municipios de esta provincia indican que el proceso está produciéndose actualmente, aunque solo abarca los dos períodos censales en dos localidades; en definitiva, la diversidad de zonas en que esta pérdida se ha producido entre las fechas indicadas no resta valor ni importancia al hecho, pues este se aprecia, sobre todo, en el bajo porciento de crecimiento que viene observándose desde 1899.

Las Villas, provincia siempre particular, respecto de los grandes procesos nacionales, puesto que en orden económico representa el conjunto más importante de explotaciones rurales diversificadas, tiene un desarrollo demográfico más estable. En el período de 1907-1919 alcanzó el máximo punto de aumento como corresponde a esa etapa de auge general en una zona que disponía aun de espacio falto de desarrollo.

Los casos de Camagüey y Oriente, con una reducción drástica en la primera de esas provincias, mientras el ritmo de crecimiento se mantiene más uniforme en la segunda, han sido comentados más arriba.

Una observación final: los datos de 1943 presentan una creciente uniformidad del desarrollo zonal con relación al desarrollo demográfico general. El aumento general entre 1931 y 1943 fué de 20.60, cifra en torno a la cual fluctúan las cifras del aumento relativo de las provincias.

La densidad de la población, a consecuencia de los movimientos desiguales de desarrollo, ha variado fundamentalmente según las zonas, a partir de 1907. Desde luego, las variaciones zonales o regionales no

han modificado el hecho básico de la gran concentración representada por la presencia de la capital en la provincia de La Habana, que sigue siendo la de mayor densidad. Pero en las restantes se produjeron cambios, especialmente por el aumento de la densidad en Las Villas y Oriente, mientras disminuía la de Matanzas y Pinar del Río.

La distribución local de la densidad ofrece caracteres dignos de tenerse en cuenta. La provincia de mayor densidad general es la de Las Villas y es, desde luego, aquella en que se manifiestan los más altos índices de densidad local, calculados sobre la población en fincas, esto es, excluyendo las ciudades y otros agrupamientos urbanos de importancia. Un caso extremo de gran densidad es el del término de Camajuaní con 113.7 hbs. por klm.^{2}, siguiéndole Ranchuelo (84.5), San Diego del Valle (60.9), San Juan de los Yeras (54.4), Santa Clara (52.9), Fomento (52.2) y Cruces (52.0). Solo es comparable con éstas, la cifra de la densidad de San Juan y Martínez (Pinar del Río) que es 50.6. Esta situación particular de la provincia más central del país implica algunos problemas por demás interesantes, que no han sido debidamente dilucidados. Es posible que la evidente diversidad de explotaciones rurales que hay en esa provincia haya contribuido a concentrar la población en la medida que lo indican las cifras reproducidas más arriba. El caso de Camajuaní está adquiriendo los caracteres de un exceso de población que ameritaría el estudio de sus posibles soluciones.

7. Económicamente, la población actual de Cuba parece encaminada a ejercer cierta presión sobre el desarrollo industrial y agrícola, debido a su ritmo de crecimiento. Claro está que todo desarrollo requiere población; sin embargo, debe tenerse en cuenta que las perspectivas de expansión de las industrias fundamentales y, que, por lo mismo, son las que tienen esos requerimientos en mayor escala, son mínimas o, más bien, nulas. De modo que la población que, según los cálculos de Alienes, alcanzará a los seis millones de habitantes alrededor de 1960, si es que no se introducen factores que aceleren o retarden el ritmo actual, plantea desde ahora problemas de política nacional muy importantes.

No se trata, en efecto, de una población excesiva para las posibilidades naturales del país, en el cual hay todavía mucha tierra explotable sin cultivar (19% del total, según Minneman). No es el caso de un país cuyo nivel de vida se haya reducido en forma alarmante durante el período en que la población crece, aun cuando es positivo que ha habido una baja después de 1925 hasta hoy. El problema no radica en ese tipo de cuestiones sino en la limitación general del desa-

rrollo económico y la, al parecer, definitiva imposibilidad de seguir expandiendo las industrias básicas. Lejos de prometérsenos tal posibilidad, la industria azucarera está marchando a paso lento, pero incesante desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial hacia un afinamiento de su técnica y de sus instrumentos, reduciendo, por consiguiente, el personal o los días de ocupación que ofrece durante su período anual de actividad. Dentro de estas perspectivas, el hecho que esa industria se encuentre bastante bien distribuida en el país atenúa los efectos limitantes o restrictivos de su evolución.

El crecimiento demográfico y la limitación del desarrollo económico están produciendo un desempleo permanente que constituye una seria amenaza para el país, si al mismo se añadiera —como lo abona la experiencia histórica— el desempleo producido por la baja drástica de las exportaciones fundamentales y especialmente las de azúcar que representan el principal volumen de trabajo y de ingresos por concepto de salarios. El Censo de 1943 presenta como desempleados un total de 320,000 habitantes, cifra que Alienes estima por debajo de la realidad elevándola hasta unos 700,000, haciendo a un lado las condiciones económicas ocasionales resultantes de la Segunda Guerra Mundial y del mercado azucarero en alza de los años de la post-guerra.

No parece posible que con el desarrollo industrial lento y de poca demanda de trabajo pueda acudirse al remedio o siquiera a paliar considerablemente este desempleo crónico. De inmediato, se está produciendo una emigración cuantitativamente pequeña pero de importancia fundamental para la interpretación de las cuestiones demográficas de la nación. Esta emigración, sin embargo, tendría en caso de una depresión general, la limitación consiguiente.

Capítulo III

DESARROLLO AZUCARERO

La expansión de la industria azucarera durante el período republicano decursado hasta hoy es realmente un fenómeno extraordinario, tanto en el orden internacional como en el nacional. Supone, de un lado, uno de los casos extremos de la economía capaz de crearse a la sombra de la división internacional del trabajo y de la producción. Cuba debe contarse entre el grupo de países dependientes de un solo producto de exportación, aun cuando, como otros de este tipo, disponga de otros artículos menores para la exportación. Si bien en el orden nacional, este desarrollo tiene antecedentes muy visibles en el pasado inmediato, el hecho reviste caracteres propios que no están presupuestos en la revisión histórica que pueda hacerse de la estructura económica colonial. Quizás, salvando las diferencias de composición y de técnica, la expansión azucarera de estos últimos años solo sea comparable a la que ocurrió entre 1790 y 1830. Sin embargo, como es lógico y según hemos comentado en el tomo correspondiente, la presencia de la industria azucarera entonces se destacaba mucho menos dentro del cuadro de la economía colonial, debido a la presencia de otras explotaciones que tendían, dentro del cuadro general del comercio, a compensar la importancia decisiva del azúcar.

En realidad, si se observa detenidamente la evolución histórica de la industria azucarera cubana puede concluirse que cada súbito o acelerado cambio expansionista se ha realizado a expensas de toda otra posibilidad de producción, desviando las energías, los recursos y el trabajo nacional hacia un solo campo. No se trata en este caso de discutir las razones —que las hay y poderosas, de todo tipo—, para explicar este desplazamiento unívoco del esfuerzo nacional, sino de señalar la consecuencia de ese hecho determinante en la economía del país.

Los altos rendimientos de las tierras, la facilidad para aplicar métodos altamente capitalistas de producción y de organización industrial, la presencia cercana de un mercado poderoso que adquiere regularmente una parte sustancial de la producción y, finalmente, la debilidad gene-

ral financiera del país han favorecido esta preferencia por el azúcar operando como un freno para cualquiera iniciativa, sobre todo si esta se toma en momentos en que, por circunstancias internacionales favorables, se produce alguna de las típicas alzas de la economía azucarera. Lógicamente el capital extranjero no vino a Cuba desde 1899 con el ánimo de desarrollar industrias no probadas o que podían, con grandes perspectivas de beneficios, establecerse en la metrópoli financiera, sino a complementar la producción del país de origen. Tal ha sido el caso de las inversiones norteamericanas en Cuba.

Desde 1890 se observan los esfuerzos de una parte de la industria norteamericana —el Trust Azucarero creado por Havemeyer— por controlar la producción cubana, sujetándola a las necesidades de aquel mercado. Aun cuando la industria del azúcar de remolacha se ha desarrolado fuertemente en los Estados Unidos sobre todo tras de la protección iniciada por el Bill McKinley su capacidad creciente no ha podido igualar al aumento de las necesidades del consumo de azúcar. En consecuencia, se ha creado una economía cubana complementaria de la norteamericana, tanto en el ramo principal del azúcar como en el del tabaco, que presenta peculiaridades, al igual que la minería esencialmente proveedora de las industrias metalúrgicas de los Estados.

Como podremos observar, este carácter complementario se refleja sobre la economía nacional de un modo determinante y produce repercusiones que alcanzan a los más variados aspectos de la vida del pueblo cubano.

1. La segunda Guerra de Independencia, como sabemos, dejó reducida grandemente la industria azucarera. De los mil y tantos ingenios que había hasta después de la paz de 1878 quedaron en pie unos doscientos, entre los cuales algunos eran relativamente nuevos, esto es, creados después de la abolición de la esclavitud o remozados, de acuerdo con las nuevas orientaciones industriales. Desde luego, los centrales, esto es, las fábricas montadas a la moderna, eran una minoría a fines del siglo e, incluso en 1900. La mayor parte de las fábricas que quedaban en condiciones de operar eran antiguos ingenios más o menos mejorados y, por lo general, compuestos de las más disímiles equipos o partes de equipos.

El establecimiento de la República marcó el inicio de un movimiento extraordinario de creación de grandes centrales que comenzó desde 1900 en las provincias de Las Villas, Camagüey y Oriente, quedando las tres provincias occidentales al margen de este desarrollo. Sin embargo, el ritmo de fundación de los centrales fué más bien lento.

Entre 1900 y 1909 solo se fundaron unos diez, cinco de ellos en Oriente. La situación internacional azucarera no estimulaba decisivamente la inversión de los capitales en estas empresas.

En conjunto, deben distinguirse dos períodos en este proceso 1900-1914 y 1915-1926. Las fechas son elocuentes por sí mismas. El inicio de la Guerra Mundial I determinó la apertura de nuevas posibilidades de desarrollo azucarero al contribuir a destruir o limitar las dos industrias azucareras europeas de más importancia, la de Francia y la de Alemania; el déficit debía ser cubierto a través de los Estados Unidos que pudieron —como había sucedido durante las Guerras de la Revolución y del Imperio franceses— dedicarse a la intermediación neutral.

Durante los veinte y seis años en que se producen fundaciones de centrales azucareros, fueron en total 75 los instalados en diversas zonas del país. Los demás, claro está, eran ingenios o centrales anteriores a 1900 remozados, algunos reconstruídos completamente, cuyas cifras no hemos investigado debido a que parece suficiente para ilustrar el proceso, limitarse a los creados durante el período republicano. De estos centrales construídos por primera vez durante la República, cesaron de moler unos 17, quedando, por consiguiente, en operación alrededor de 58.

Entre 1900 y 1915 solo se fundaron unos 33 centrales, mientras que el resto, o sea 42, surgieron entre 1916-1926. Aun cuando las cifras indican una cierta uniformidad en el desarrollo de este proceso debe tenerse en cuenta que los períodos mencionados abarcan diferente número de años.

Todavía más, si se tomasen fechas económicamente más precisas, esto es, que marquen un período de años con caracteres económicos definidos, podríamos llegar a conclusiones, sin duda, más interesantes y que muestran la intensidad del proceso y ponen al desnudo las causas del mismo. Entre 1918 y 1920 se fundaron 53 de los 75 centrales que constituyen el total mencionado más arriba; pero si se afina aun más la investigación se puede observar que entre 1910 y 1914 solo se inauguraron 13 centrales sobre los 53 del período 1910-20. Lógicamente, a medida que se ciñan más los datos, por ejemplo, si tomamos un sub-período enmarcado en los años 1915-18, la proporción de centrales creados aparecerá más concentrada. Es evidente que la expansión de la producción estimulada por el auge de las exportaciones fué el motor principal de este desarrollo. Posiblemente, de no mediar esa circunstancia, el desarrollo hubiera sido mucho más lento, más ceñido a las necesidades de los pocos mercados dependientes del producto cubano.

Lógicamente, esta expansión, digamos absoluta, de la industria azucarera procedió de distinta manera según las regiones del país. No debe repetirse que su expresión más alta ocurrió en las provincias orientales. Especialmeite, en Camagüey y en Oriente. Puede afirmarse que el núcleo actual de la industria en esas dos provincias es un producto del desarrollo ocurrido entre los años 1910-20, aun cuando continuó más allá de la última fecha hasta 1926. Mientras esas zonas se poblaban de grandes centrales las restantes permanecían prácticamente al margen del proceso. En Matanzas no se creó un solo central durante este período; solo se reformaron o reconstruyeron algunos de los viejos ingenios fundados en la época colonial. En Pinar del Río y La Habana solo se fundaron 7 centrales sobre el total de 53 en el período 1910-1920.

Además, por lo general, los mejores centrales, con instrumental y maquinaria más eficientes y con mayor cantidad de tierras se establecieron en las dos provincias orientales, mientras en las provincias occidentales las fábricas establecidas antes de 1920 tropezaron con muchas dificultades, dadas sus condiciones técnicas y la escasez de tierras ricas, al punto que 4 centrales de los siete creados en ellas durante el período republicano, fueron paralizados antes de 1920.

La creación de los centrales implica el proceso llamado de "concentración" industrial que venía operándose en el país desde 1878. Este fenómeno supone que, paralelamente a la aparición de grandes centrales, se van eliminando fábricas menores o más ineficientes o desprovistas de la cantidad o la calidad de tierras requeridas por la industria. La desaparición de ingenios, que a ocasiones solo ha sido una paralización momentánea, a consecuencia de fluctuaciones violentas en los precios internacionales, adquiere caracteres particulares durante el período republicano. Ello se debió a causas específicas. Antes de 1920 este proceso de eliminación se produjo, propiamente por virtud de la concentración, esto es, por la sustitución de las fábricas anticuadas o deficientes. Pero después de esa fecha influyeron otros factores y especialmente la baja drástica de precios, la progresiva restricción de las exportaciones y, finalmente, el cuadro general depresivo que culmina en 1929-32.

En cuanto al primer aspecto, esto es a la eliminación de ingenios deficientes, se produjo principalmente en las provincias occidentales y en Las Villas. El proceso fué bastante uniforme sobre todo a partir de 1907; claro está que cuantitativamente fué más intenso en Matanzas y Las Villas que en Pinar del Río y La Habana.

Los efectos de la depresión producen la paralización de numerosos ingenios. De un total de 105 que dejaron de moler a lo largo del período republicano —hasta 1933— cincuenta corresponden a los años depresivos, esto es, a partir de 1921. Y de esa cifra unos 18 eran ingenios fundados en el propio período republicano, mientras el resto eran de los ya existentes en 1899, los cuales a virtud de haberse establecido en un momento de altos costes no pudieron resistir la inmediata baja de precios.

El saldo de este doble movimiento de creación y de eliminación de unidades industriales ha sido progresivamente decreciente. En 1899 había unos 207 ingenios en condiciones de moler. En 1914-1915 solo eran 177 que aumentaron hasta 199 en los años siguientes a consecuencia del auge resultante de la Guerra Mundial. Pero en 1926-27 eran nuevamente solo 177 los ingenios molientes. En 1930 quedaban 157. Todavía se dió un paso más: en 1935 se consideraban activos 166 ingenios, de los cuales 33 no molieron ese año. A medida que fué superándose la depresión volvieron a ponerse en actividad hasta 173 ingenios, de los cuales solo 157 molieron en 1939, siendo aquella la cifra real de ingenios en operación.

2. Esta industria, entre cuyos componentes se cuentan, como veremos en números posteriores, verdaderos gigantes de la producción azucarera, se desarrolló fundamentalmente bajo la iniciativa del capital norteamericano. Aunque los ingenios y centrales propiedad de los cubanos han sido más numerosos que los propiedad de los norteamericanos, —aun más si se le suman los de propietarios españoles, generalmente avecindados en el país— su producción es mucho menor. En 1939, según Ramiro Guerra, los ingenios estaban distribuidos de la siguiente manera:

Nacionalidad	Número	% de la producción total
Cubanos	66	28.12
Norteamericanos	59	55.93
Españoles	21	9.87
Canadienses	7	4.41
Ingleses	1	0.67
Holandeses	2	0.61
Franceses	1	0.39

Pero a través del proceso de auge sucedido durante la Segunda Guerra Mundial la distribución ha variado, especialmente en lo que atañe al porciento de la producción total, inclinándose favorablemente al grupo cubano, lo cual significa que hay un proceso de repatriación

del capital azucarero. En la actualidad más del 50% de la producción corresponde al grupo de ingenios de capital o propiedad cubanos, hecho de indudable interés a la luz de las nuevas tendencias financieras de la post-guerra, especialmente de los Estados Unidos, más interesados en zonas asiáticas o europeas o en industrias nuevas o con capacidad de expansión que en la industria azucarera cubana.

3. El primer hecho que debe destacarse respecto de la industria azucarera durante el período que reseñamos es el de la formación del latifundio. Aun cuando se trata de un cocepto relativo especialmente en Cuba donde la estructura de la propiedad agraria ha sufrido diversos reajustes desde los primeros tiempos de la colonización, el latifundio azucarero constituye la más alta expresión del fenómeno en nuestra historia. Los titulados latifundios cañeros del siglo pasado serían en la actualidad fincas de regular extensión comparadas con los ingenios más escasos de tierras. Claro está que el latifundio actual reviste diversos caracteres. La situación varía según las tierras en uso se administren directamente o se den en arrendamiento a los colonos, posibilidades que constituyen modalidades distintas y de efectos diferentes; pero el hecho de la gran concentración agraria en manos de unas cuantas compañías se mantiene esencialmente igual.

Los datos de que se dispone sobre la extensión de tierras de los grandes ingenios varían. Deben tenerse como aproximados. El Manatí parece ocupar el primer lugar con unas 7,200 caballerías de las cuales 6,019.5 son de propia administración, y las restantes arrendadas o controladas. También de Oriente son los centrales Delicias, con 6,000 cabs., Chaparra, con 4,000, Tánamo con 5,400 y Estrada Palma con 2,000, los cuales se caracterizan por la falta de tierras arrendadas o controladas, siendo la totalidad de ellas de plena administración del ingenio. En la provincia de Camagüey se destacan el Vertientes con 7,800 cabs., el Jaronú y el Cunagua con unas 4,900 cabs. cada uno, el Morón con 3,500 y el Estrella con unas 4,300 cabs. Hasta en la provincia de La Habana, donde la propiedad ha estado más dividida, hay un ingenio de 2,400 cabs.

El panorama que descubren estas cifras es claro: en un país con grandes zonas sin cultivar o incultivables, la presencia de estas gigantescas concentraciones de tierras en una sola explotación supone el debilitamiento general de la agricultura y la preponderancia de los elementos proletarios en la población rural.

El campesinado azucarero —los colonos, sobre los cuales volveremos más adelante— aparte de que muchos son verdaderos empresarios capitalistas, como cuadra a la índole comercial del cultivo, ha llevado,

desde sus orígenes en el último tercio del siglo pasado, una lucha esforzada frente al central para garantizarse una participación adecuada en los beneficios de la industria. Circunstancias específicas de algunas zonas han impedido que el latifundio se constituya exclusivamente sobre la base de la administración directa del central, manteniéndose la producción de caña por medio de colonos.

Pero el latifundio azucarero individual no refleja la verdadera situación. Para apreciar hasta qué punto la concentración de tierras azucareras es un fenómeno profundo, de caracteres realmente absorbentes debe tenerse en cuenta la distribución de las tierras por compañías que *controlan* más de un ingenio. Así tendríamos estos resultados:

		Ingenios	Caballerías
(1)	Cuban American Sugar Co.	6	13,784.1
(2)	General States Sugar	8	12,968.9
(2)	Compañía Azucarera Atlántica del Golfo	11	12,818.8
(2)	Cuban Trading Co.	7	10,857.6
(1)	Central Cunagua S. A.	2	9,807.1

(1) Datos del año 1938. *Anuario Azucarero de Cuba*, editado por la Revista *Cuba Económica y Financiera.*

(2) En estos casos no se ha tomado en consideración las tierras arrendadas o controladas, que, a veces representan más de un 50% de las tierras bajo administración directa.

La formación de ese latifundio refleja el hecho esencial que ha mantenido a la industria azucarera dentro de condiciones generales que le han permitido competir con países de condiciones económicas más favorables: la tierra ha sido barata y constituye el principal sostén de la industria, por su alto rendimiento, por sus limitados requerimientos de labores, por su prolífera reproducción de cosechas sin resiembra. Las compañías se han *reservado* tierras suficientes para operar en momentos de expansión o para trasladar las plantaciones cuando se observe el agotamiento de las porciones en cultivo. De este modo se han inmovilizado grandes extensiones de tierras ricas y útiles en las dos provincias orientales, haciéndolas subir de precio en una forma tal que difícilmente están al alcance de inversionistas que no sean del tipo que corresponde a las propias compañías propietarias de ingenios. La experiencia ha demostrado que estas previsiones de las compañías solo operan debidamente en los escasos momentos de auge y que, en muchos casos, son más útiles las tierras no enmarcadas en los límites de la propiedad del ingenio, esto es, tierras ajenas o de colonos, que las propias. Una gran parte de las tierras dedicadas en estos últimos años a la siembra de cañas ha sido tomada de los potreros (o tierras ganaderas) pertenecientes a empresarios independientes.

Durante los años de depresión, se han ensayado cultivos diversos en parte de las tierras de los latifundios azucareros, estimulando la producción de los propios colonos o de los obreros; pero basta que aparezcan los precios adecuados para que se abandonen. De este modo, el latifundio azucarero parece estar periódicamente destruyendo lo que él mismo contribuye —como fuente principal de ingresos del país— a crear.

Sin embargo, no debe estimarse que la situación del campo de Cuba sea totalmente negativa. En realidad, solo el 17.2% del área total está en cultivo, mientras las tierras improductivas —según el Censo Agrícola de 1945, incluídas bajo el título "otros usos"— solo constituyen una proporción mucho menor. Hay mucho por hacer aun, al margen del latifundio, estimulando otras ramas de la producción agrícola de modo que los efectos atractivos de las alzas azucareras no las perjudiquen, las limiten o las hagan desaparecer. De inmediato, no solo hay condiciones objetivas y naturales que permiten un desarrollo agrícola diversificado sino medios —una política— capaz de aprovechar esas condiciones e, incluso, expandirlas. Ya tendremos ocasión de mostrar más adelante que ha ocurrido un desarrollo agrícola diverisificado, aun antes de que esa política comenzase a ponerse en práctica por el Estado.

4. La producción de cañas para molienda en los ingenios está basada, en una gran proporción, en el sistema del colonato. Hemos tenido ocasión de comentar el surgimiento de este sistema en los tomos correspondientes al período de 1837-1868 y 1878-1902. Se estimaba entonces que era la única manera de superar la crisis estructural de la industria, especialmente el conflicto planteado por la existencia de la esclavitud. La nueva organización de la industria durante la República mantuvo este sistema solo en ciertas zonas y para una proporción variable de las cañas. Casi no hay ingenio en que no haya colonos proveedores de cañas. A medida que surgieron los grandes colonos, éstos se transformaron en verdaderos empresarios capitalistas, de los cuales dependen los subcolonos.

De acuerdo con la presencia de este sistema, unido al de la producción de caña directamente por cuenta del propio ingenio, hay dos tipos de "caña", la "de administración" y la "de colonos". Según los datos ofrecidos por Ramiro Guerra en 1939 la proporción en que cada grupo participaba era de 15.5% y 84.5% respectivamente, lo que da la medida de la importancia del colonato en la producción de azúcar. Pero estas cifras no reflejan una situación estable, sino que han variado grandemente durante el período que estudiamos y, aun más, varían a corto plazo.

En efecto, las diferentes publicaciones estadísticas sobre las zafras indican variaciones en la extensión de cabalerías de tierras propias o de colonos o arrendadas que se deben no siempre a errores de cálculo o de información sino a circunstancias internacionales que influyen sobre el precio y las perspectivas azucareras determinando una mayor necesidad de cañas propias o de cañas de colonos. Históricamente, la existencia de grandes centrales que solo operan con cañas propias se debe, como indica Ramiro Guerra, a su fundación en zonas desprovistas de población o de tradición agrícola y, a veces, a la orientación agudamente capitalista de sus administradores; pero —a lo menos, en la medida en que los datos fueron válidos— los cálculos de costos realizados por la Comisión de Tarifas de los Estados Unidos en 1932 indicaban que la caña por administración era más cara que la producida por los colonos. Como no se dispone de otros datos la cuestión debe dejarse en suspenso. Tal cuestión es quizás la más compleja de toda la industria y las circunstancias locales (población, riqueza de las tierras, disponibilidad y calidad del transporte, etc.) influyen notablemente en las cifras que puedan obtenerse. Sea lo que fuese, teóricamente, la gran empresa totalmente integrada parece estar llamada a operar con costos más bajos. La legislación, de la que trataremos en capítulo posterior, ha tratado de evitar que los centrales deriven hacia la producción de azúcar con cañas de administración exclusivamente.

Los colonos se diferencian según su relación económica y jurídica con las fábricas. Así los hay "controlados", o sea los que trabajan en tierras facilitadas por el ingenio y solo venden las cañas a éste; y "libres" que trabajan tierras propias o arrendadas o en aparcería por su cuenta y pueden vender sus cañas libremente. Esta última clase o tipo ha ido desapareciendo; se mantiene con cierto vigor solo en las zonas donde el ingenio carece de tierras suficientes o de buena calidad, o, donde por circunstancias demográficas e históricas, la competencia entre ingenios y colonos ofrece condiciones favorables para la adqusición de las cañas producidas libremente.

La experiencia parece demostrar que no hay una tendencia definida en este aspecto, salvo los casos muy particulares de algunos ingenios como el Occidente (Prov. de la Habana), el Australia, San Ignacio y Progreso (Prov. de Matanzas), el Parque Alto (Prov. de Santa Clara), el Mabay y el Soledad (Prov. de Oriente) los cuales, según los datos disponibles desde 1930, operan más con cañas de colonos libres que propias o de colonos controlados. En algunos de estos casos, aun cuando se producen variaciones a corto plazo, la producción se realiza exclu-

sivamente con cañas de colonos libres. También debe observarse que las épocas de auge suponen el aumento del número de colonos libres. Por ejemplo, se puede establecer una comparación entre las datos de 1930, fecha en la cual estaba liquidándose definitivamente el auge de la Primera Guerra Mundial, y los de 1935, año en que se redujo extraordinariamente el número de ingenios que operaban con más cañas de colonos libres que con las demás. Finalmente entre 1935, 1939 y 1945 se observa una progresión del número de ingenios que disponen de más cañas de colonos libres que de los restantes tipos. Salvo, claro está, alguno que otro, los ingenios de este grupo son pequeños, o son ingenios anticuados que trabajan irregularmente o están enclavados en zonas donde se dispone de poca tierra.

La distinción entre colonos "grandes" y colonos "pequeños" se debe a prescripciones legislativas creadoras del sistema de cuotas de cultivo y de producción. Pero el límite para diferenciarlos es muy bajo, pues se fija en 30,000 @. Observa Ramiro Guerra adecuadamente que los "pequeños" podrían considerarse como aquellos que producen hasta 100,000 arrobas. Según los datos de 1939 —muy alterados tras el proceso de auge de la Segunda Guerra Mundial— los "pequeños" comprendían el 83.66% del total de 30,020 colonos existentes. Los restantes se dividían en tres grupos: de 100,000 a 500,000 @, formando el 12.43%, de 500,001 a 1,000,000 @, constituyendo el 2.35% y el grupo de más de 1,000,000 @ con solo el 1.56% de la totalidad.

Sin embargo, el propio autor citado, señala que existen diferencias entre los del grupo llamado "pequeños", pues los colonos de menos de 50,000 @ por lo general son verdaderos labradores, sin asalariados a sus órdenes o con un número limitadísimo, mientras que los restantes —hasta 100,000 @— son administradores que disponen del número requerido de asalariados. Por otra parte, aquellos producen en propiedades diversificadas, pues los ingresos que les suministran las cañas no son cuantiosos, aunque sean más o menos estables.

El colonato ha ido evolucionando al compás de los cambios ocurridos en la situación general de la industria. Ya sabemos que desde el momento en que surge se plantea entre él y el hacendado una lucha incesante por la participación de cada cual en los beneficios producidos por la producción y el comercio del azúcar. A medida que los ingenios han mejorado su rendimiento, el colono ha tratado de obtener un mejor "precio" para sus cañas. Este precio se calcula sobre la base de una proporción del azúcar producido por unidad de cañas molidas, fijándose en la Ley de Coordinación Azucarera de 1937 en un 48%, un 47% y un 46% según el rendimiento sea del 12%, de menos de 13% o de

más de 13%. Los colonos "libres" reciben un 5% más de lo establecido en esa escala, oscilando, por consiguiente, su participación entre el 51% y el 53% del azúcar producido. El colono "controlado" no recibe igual compensación, que se supone destinada a cubrir la renta de la tierra; en cambio debe pagar una renta al ingenio y sufre las demás deducciones correspondientes a la refacción que le suministra el ingenio.

Prácticamente cada año se plantean problemas relativos al ajuste del "precio" de las cañas. Los hacendados se lamentan de que los colonos, especialmente los colonos pequeños y medianos exigen más por su producto, pero no mejoran las calidades de las cañas, de modo que todo aumento de rendimiento se debe solo a la mejoría de la técnica de extracción y de producción, más que al perfeccionamiento agrícola. Esto es razonable si se atiende a un solo interés, mas debe observarse que los métodos en general han progresado notablemente en los últimos veinte años y que solo el colono-empresario capaz de autofinanciarse está en condiciones de hacer frente a los requerimientos técnicos más modernos. Por otra parte, las mieles son de libre disposición del ingenio, de modo que sobre el 47-49% del azúcar que le corresponde dispone de un ingreso más que no toca al colono, cualquiera que sea su condición. Está claro que en los momentos en que el azúcar y las mieles disfrutan de buenos precios, el colono está recibiendo una participación menor de la que le correspondería en realidad, y que en los períodos de baja, el ingenio forzosamente opera en condiciones desfavorables, aun cuando en este caso no pueda decirse que el colono es el que mejora.

La estructura del colonato actualmente se caracteriza —a consecuencia de los efectos expansivos de la Segunda Guerra Mundial— por una proliferación del colono "libre" y sin cuota, esto es, el colono no establecido con anterioridad a las regulaciones azucareras de la época de la depresión (1929-39), hecho que augura profundos conflictos si, como es de esperar, en algún momento deba procederse a restricciones o ajustes de producción de alguna magnitud.

Las perspectivas son, pues, de nuevos trastornos en el orden general establecido desde la anterior depresión. Posiblemente todo él deba ser revisado, como expresa Calcavecchia, con el fin de adecuarlos a los nuevos factores nacionales e internacionales.

5. Los ingenios de Cuba actualmente presentan diferencias tan notables como las pueda haber entre los colonos. En realidad la industria actual es obra de un largo proceso de fundación y de reforma de ingenios y, por consecuencia, las instalaciones y el equipo responden

a diversos niveles de técnica. La forma en que se ha producido este movimiento de transformación ha determinado la persistencia de ingenios pequeños y relativamente ineficientes, al lado de grandes centrales, altamente productivos. Sin embargo hay una uniformidad notable, como se puede apreciar por las cifras de rendimiento en guarapo y en azúcar.

El cuadro general de la industria actual ha ido formándose progresivamente. Ya hemos indicado la relativa celeridad con que se crearon los más grandes ingenios y desaparecieron o se reformaron los pequeños y anticuados. Se puede aceptar que el promedio de producción de azúcar por ingenio sea una cifra adecuada para comprender la intensidad del proceso de formación de la industria actual, sobre todo si se tiene en cuenta la progresiva reducción de los períodos de zafra. El cuadro siguiente ilustrará respecto de años escogidos acerca de cómo se ha operado el cambio:

Año	Total producido	Número de ingenios	Producción por ingenio	Días de zafra
1904	1,052,273	174	6,047	..
1910	1,817,544	175	10,385	.
1915	2,649,488	177	14,968	..
1919	4,104,265	198	21,233	156.7 (1)
1924	4,117,020	180	22,872	126.8
1927	4,508,376	177	25,471	102.4
1930	4,670,973	157	29,114	106.6
1935	2,537,948	133	19,082	70.4
1946	3,940,213	161	24,597	94.4
1948	5,939,888	161	36,893	120.3

(1) Datos tomados de *El empleo y la población activa de Cuba* por el Ing. Hugo Vivo.

Se observa una progresiva expansión de la capacidad media de producción, al par que se reduce el número de ingenios y el tiempo de zafra. La baja registrada entre 1930 y 1935 se debe a que las fábricas en operación trabajaban, por motivo de las regulaciones restrictivas, a una capacidad muy inferior de la que tienen; sin embargo, en relación al número de ingenios y a la duración de la zafra el promedio se mantiene a un nivel elevado. Los datos de 1946 y 1948 revelan no solo que los ingenios estaban trabajando a una capacidad mayor que antes de 1939 sino que se han realizado progresos efectivos en la técnica de producción.

Sin embargo, hay —como entre los colonos— ingenios "grandes" e ingenios "pequeños". Los tipos que fija Ramiro Guerra son los siguientes: 1º, ingenios con una capacidad de producción no mayor de

60,000 sacos (de 325 libras); 2º, ingenios con una capacidad de hasta 200,000 sacos, y 3º, ingenios con una capacidad de más de 200,000 sacos. En 1939 había respectivamente 6, 84 y 68 en estos grupos. Actualmente, a juzgar por los datos de la zafra de 1946, se han vuelto a operar ingenios pequeños hasta el número de 20, algunos de los del tercer grupo han limitado su producción formando parte del segundo grupo hasta el número de 99 ingenios y el grupo último ha quedado reducido a la cifra total de 41 ingenios, que mantienen la más alta proporción de la producción total, como en 1939.

No puede afirmarse que los ingenios "pequeños" o los "medianos" son menos eficientes. Hay excepciones notables a este principio económico, porque los elementos que entran en la producción de las cañas y del azúcar son muy variados. Basta una variación climática adversa en el momento de la maduración y del corte de las cañas para que el rendimiento en azúcar se reduzca notablemente sin que intervenga en ello deficiencia técnica alguna. Por otra parte, la adecuada regulación y mantenimiento de equipo de molienda contribuye a aumentar el poder de extracción. Finalmente, mejoras, a veces, de detalle en las demás fases del proceso de fabricación pueden producir variaciones sensibles en el rendimiento.

Debe estimarse que la eficiencia de los ingenios de Cuba sufrió un cambio radical no solo a partir de la fundación de grandes unidades, a consecuencia de la inversión de capitales, sino sobre todo, a raíz de la crisis deflacionaria de 1921-25 que forzó a muchos propietarios —individuos o compañías— a mejorar sus equipos con el fin de hacer frente a costos más bajos, en consonancia con los precios prevalecientes. Los ingenios que no pudieron operar esta transformación fueron eliminados a lo largo de la década que desemboca en la gran depresión de 1929-32. Mientras tanto, otros, que perseguían la superación de la crisis mediante la reducción de costos, aumentaron su capacidad de producción. Según un autor norteamericano algunos ingenios la aumentaron en un 135%, otros solo en un 54%, y los de la Antilla Sugar Company en un 359%. De este modo la zafra elaborada por propiedades extranjeras aumentó del 35% del total en 1914 al 48.4% en 1920 ascendiendo hasta el 70% en 1927.

Los efectos que esta tecnificación produjeron en los momentos de depresión y posteriormente son visibles. A mayor capacidad del ingenio, más propensión y necesidad de elaborar grandes zafras aun cuando se presenten o se anuncien restricciones. De ahí también, la legislación promulgada a lo largo de la depresión y de los años siguientes regulando por medio de cuotas y de "factores de molienda" el montante de la

zafra que debe elaborar cada fábrica de modo que todas puedan mantenerse en operación, como en espera de los períodos de alza que volverán a permitirles zafras libres, donde se alcance el máximo de producción del equipo.

Uno de los aspectos más interesantes de la tecnificación es el del transporte y tiro de las cañas desde las plantaciones hasta el molino. Los últimos años han presenciado ensayos exitosos de mecanización del transporte de las cañas, en sustitución del anticuado e ineficiente sistema de las carretas tiradas por yuntas de bueyes. Sin embargo, esta mejora no es decididamente provechosa sino cuando las condiciones de distancia, y tipo de suelos la favorecen, en competencia con las limitaciones y la rigidez del ferrocarril que se usa en los latifundios azucareros para el transporte y tiro de las cañas.

Como el caso explicado, hay numerosas mejoras introducidas durante los últimos años de alza. En realidad, los adelantos de la técnica azucarera no son aun de la categoría de los que revolucionan materialmente la industria como ocurrió en otras épocas al inventarse los primeros aparatos al vacío de aplicación industrial, sino más bien inventos y técnicas que perfeccionan algunos de los aspectos de la producción repercutiendo sobre los costes de manera limitada aunque efectiva. No habiéndose, por ejemplo, podido aseverar las ventajas que parecen resultar de la aplicación de la técnica del cambio de iones para la producción del azúcar —sobre lo cual ha trabajado, como planta piloto, el Central Manatí, en la provincia de Oriente— es difícil prever que se inicie una nueva etapa técnica que fuerce a la reforma profunda de la industria. Sin embargo, no hay duda que los ingenios montados de acuerdo con las innovaciones alcanzadas hasta hoy, o sea, ingenios totalmente nuevos, presentan un nivel de eficiencia superior al de los ingenios cubanos formados al través de quince o veinte años de adiciones de equipo.

Capítulo IV

EL COMERCIO

Durante el período republicano el comercio adquiere formas e importancia de primera categoría. No se produce un cambio sustancial en su estructura sino solo se acentúan algunas de las tendencias ya visibles en la época colonial en un grado de desarrollo superior, que es lo que concede al comercio la importancia extraordinaria que tiene en la actualidad. Solamente en lo que podríamos denominar la organización comercial interior, esto es, en el comercio en tanto en cuanto no sea exportación o importación, se manifiestan las transformaciones más completas respecto de la época colonial. Fenómeno que corre parejo con la ampliación y el fortalecimiento del mercado doméstico, pues lógicamente el aumento de población repercute sobre ese tipo de organización comercial propiciando formas nuevas y más complejas.

A la estructura del comercio corresponde una política comercial determinada. La República ha presenciado el hecho que esta política ha ido a la zaga de los cambios internacionales y nacionales consagrando instituciones o medidas que ya no tienen eficacia o que producen efectos nocivos para el desarrollo normal a que se aspira. Un cúmulo de circunstancias de orden externo e interno contribuyeron a esa, diríamos, cristalización de la política comercial, cuya transición contemplamos. Dentro del cuadro general de esa política hay numerosos hechos dignos de subrayarse; sin embargo, uno de ellos atrae toda la atención, por la profundidad de sus efectos y por las raíces en que se origina: las relaciones con los Estados Unidos. El régimen de relaciones comerciales —independientemente de todas las demás que constituyen las relaciones económicas generales— con la vecina y poderosa nación ha sido la piedra de toque del desarrollo y del estancamiento del comercio de Cuba. Por esta razón vamos a estudiar en este capítulo, a grandes rasgos, los caracteres de tales relaciones comerciales, como hecho básico y antecedente forzoso de un capítulo posterior sobre la "nueva política comercial".

1. La evolución del comercio de Cuba durante la República presenta dos etapas bien definidas. La una, se extiende de 1902 a 1920 y se caracteriza por un alza constante, resultante del desarrollo económico azucarero fundamentalmente y, al final del período, del auge producido por la Primera Guerra Mundial. La otra comprende los años 1921 a 1933 y se manifiesta como una progresiva depresión del comercio que alcanza sus niveles más bajos al par que la depresión general del mundo estringe al máximo el mercado y los precios del azúcar. Después de 1933, como veremos en un capítulo posterior, se produce una relativa estabilización en bajos niveles generales de actividad económica, de los cuales se va pasando a una nueva etapa de alza que coincide con la Segunda Guerra Mundial.

La primera etapa se caracteriza por un ascenso continuado del movimiento comercial, salvo la caída de 1908, que se debió a las complicaciones políticas internas del país, cuya repercusión inmediata sobre las exportaciones coincidió con una depresión internacional que se extiende hasta 1911. Hasta el último año citado las oscilaciones del comercio cubano fueron grandes. Normalizada la situación, el ritmo de ascenso continuó, pudiera decirse, en línea recta, confundiéndose con los primeros efectos alcistas de la Guerra Mundial, los cuales se observan en 1915 y 1916 y continuarían a ritmo más acentuado en los tres últimos años del período, o sea, 1918, 1919 y 1920.

Como resultado de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, las exportaciones van adquiriendo una mayor importancia relativa dentro del cuadro general del comercio. En consecuencia, las importaciones representan, en general, un porciento cada vez menor de las exportaciones. En 1902 este porciento era 94, en 1910, solo el 68. La situación internacional alteró esta tendencia en el año 1911, continuándose los años siguientes hasta 1915 en que las importaciones eran solo el 59% de las exportaciones. El auge resultante de la Guerra Mundial tendió a aumentar la proporción de las importaciones, pero en 1919 estas eran solo el 62% de las exportaciones.

El desarrollo del fenómeno indicado en el párrafo anterior supone que la balanza de mercaderías fué, de modo constante, positiva, con excedente variable a favor de Cuba que compensaban las exportaciones de capitales producto de los beneficios de las empresas extranjeras. Solo hubo una excepción durante este período: el año 1907 en que la balanza fué desfavorable. En 1920 el saldo favorable alcanzó una cifra del orden de los 200 millones de pesos.

La segunda etapa se inicia con una brusca caída producida por la deflación de 1921. En ese año, no solo se reducen las cifras generales

del movimiento comercial a la mitad de lo que habían sido el año precedente, sino que se produce un saldo desfavorable en la balanza de mercaderías; las importaciones representaban entonces el 128% de las exportaciones. Sin embargo, la reconstrucción de Europa y la permanencia de un déficit azucarero en zonas productoras antes de 1914 operaron en el sentido de restaurar el movimiento comercial, el cual tendió al alza hasta 1924. Desde 1925 hasta 1930 se presentaron ya los síntomas de la depresión general, descendiendo constantemente el valor del comercio internacional de Cuba. En el último año citado las importaciones representaban el 97% de las exportaciones, esto es, se produjo un saldo favorable mínimo, del orden de 4 millones de pesos.

La depresión de 1930-1933 marcó, en cuanto al movimiento comercial, una vuelta a los niveles que habían sido superados desde 1905, con cifras de exportación de azúcar y de precios las más bajas que se habían conocido en el período republicano. Como veremos más adelante los esfuerzos realizados para detener esa caída fueron infructuosos. Solo a partir de 1934, al garantizarse la colocación de una parte sustancial de la producción de azúcar en los Estados Unidos se reinició el alza que desemboca en el auge producido por la Segunda Guerra Mundial.

La parte que corresponde en estas alternativas al comercio con los Estados Unidos es esencial. Los efectos estimulantes del Tratado de Reciprocidad sobre la producción azucarera y sobre el consumo de productos importados, bien por la nueva capacidad de las importaciones de Estados Unidos para competir con las demás, bien a través del aumento del empleo en el país, se extendieron hasta más acá de 1920. Mientras ello ocurría las relaciones comerciales con mercados europeos o americanos permanecían estacionarias o disminuían. Solo a partir de 1910, fecha en la cual Cuba comienza a tener regularmente excedentes de azúcar para su exportación a otros países, las relaciones con otros mercados importantes aumentan, como por ejemplo, con Gran Bretaña. Pero estas relaciones no tenían ni el volumen ni los efectos de las que había con Estados Unidos. Por lo general, la balanza de mercaderías con el resto de los países era desfavorable para Cuba. Países europeos que tenían su propia provisión de azúcar, doméstica o colonial, u otros que, por su escaso desarrollo, no eran parte importante en el mercado azucarero internacional, continuaban exportando muchos artículos esenciales para la subsistencia del pueblo cubano y no compraban a Cuba en igual medida. La declinación del comercio de estos países con Cuba fué patente antes de 1920, como en el caso de España y de Francia.

2. Las relaciones comerciales con los Estados Unidos durante el período republicano giran en torno al concepto de la "reciprocidad". Ya tendremos ocasión de analizar debidamente el significado de esa palabra, más adelante, al tratar del alcance general de la reciprocidad tal como fué realizada al amparo de los instrumentos internacionales firmados por Cuba. La reciprocidad en esta relaciones quedó consagrada por el llamado sistema de preferenciales aduaneros que ambas partes se concedían en calidad de contraprestación.

El régimen a que nos estamos refiriendo no es cosa de la República, ni siquiera de la Intervención Americana de 1898-1902, sino que tiene antecedentes en la propia época colonial. Aparte de intentos y de proyectos fallidos —esto es, de manifestaciones más o menos teóricas de un régimen especial de relaciones comerciales cubano-norteamericanas— el antecedente que debe tenerse en cuenta es el del tratado de 1891, cuya efímera duración fué, sin embargo, una experiencia de gran importancia. Sobre los detalles del mismo remitimos al t. VII. Ese tratado venía a consagrar la íntima conexión que, a lo largo del siglo, tenían la economía colonial cubana y la entonces creciente economía norteamericana.

El tratado a que nos referimos presentaba, como el Tratado de Reciprocidad de 1902, listas de concesiones arancelarias para los productos norteamericanos, cada una de las cuales determinaba un tratamiento distinto (libertad de derechos, rebajas de derechos por el 25% y el 15%) a cambio de la libertad de derechos establecida para los azúcares crudos por el Bill McKinley, que era la concesión básica otorgada por los Estados Unidos, para propiciar el desarrollo definitivo de su industria refinadora.

3. Los cambios ocurridos a consecuencia de la Guerra entre España y los Estados Unidos, el año 1898, produjeron, como se sabe, el inicio del período de Intervención militar americana en Cuba. Inmediatamente, las tradicionales relaciones comerciales entre la antigua colonia española y la nación vecina comenzaron a intensificarse, ahora que ya no existían ciertos obstáculos a ellas puestos por los intereses de los exportadores de la Península. Por otra parte, los intereses norteamericanos pudieron obtener, de inmediato y al amparo de la intervención, determinadas ventajas que venían a consolidar la posición preferente que estaban adquiriendo realmente dentro de la economía colonial cubana. Tal es el caso de la reforma arancelaria decretada a fines de 1898 desde Washington y puesta en ejecución en La Habana por el interventor de las Aduanas, General Tasker H. Bliss. No hay duda que una reducción de las tarifas y una simplificación de los pro-

cedimientos de despacho hasta entonces prevalecientes representaba una mejora en la administración; solo que, en este caso, se atendió de preferencia a reformar en aquello que podía facilitar la entrada al mercado cubano de los productos norteamericanos. Esta modificación primera del régimen comercial prevaleciente tendía a realizar lo que, al decir de McKinley en su Mensaje al Cougreso (5 de diciembre de 1898), debían ser relaciones "estrechas y recíprocas" en materia comercial. Por este camino, no faltaron quienes llegaron a expresar la conveniencia de que existiera libre intercambio.

La política representada por las medidas económicas y los proyectos puestos en evidencia durante el período de la Intervención fué inmediatamente influída por las diferentes tendencias sobre el futuro status —independencia, incorporación o colonización— de Cuba bajo la egida de los Estados Unidos. De tal modo, que las relaciones comerciales fueron objeto de negociación en relación con el futuro político del Estado cubano. Al parecer, el propio Interventor Wood cuando se presentó la crisis debida a la resistencia de grupos numerosos de patriotas a la Enmienda Platt, insinuó que a cambio de su aquiescencia en ese punto podría concertarse un tratado de reciprocidad beneficioso para Cuba, formando los dos instrumentos un solo sistema general de contraprestaciones. La proposición iba dirigida a los intereses económicos a quienes beneficiaba el trato arancelario ofrecido por los Estados Unidos a ciertos productos cubanos. En consecuencia, se produjo la consiguiente agitación interior y comenzó una campaña de discusión pública sobre las relaciones políticas y comerciales con los Estados Unidos que se extendió a lo largo de todo el año 1901.

Mientras se iban produciendo las condiciones necesarias para la aceptación por Cuba de los dos instrumentos —Enmienda Platt y Tratado de Reciprocidad— el General Bliss, comisionado al efecto por el Presidente de los Estados Unidos confeccionaba el proyecto de Tratado comercial que fué presentado al Representante de Cuba en Washington Gonzalo de Quesada el 4 de julio de 1902. En sus líneas generales, el proyecto establecía reducciones arancelarias de un 20% para los productos cubanos a su entrada en Estados Unidos y una escala de reducciones que oscilaba entre la plena libertad de derechos hasta rebajas por un 40% para los productos norteamericanos a su importación en Cuba.

El efecto de esta proposición no podía ser saludable. Ya había surgido cierta resistencia entre los patriotas cubanos contra las condiciones del proyectado convenio que se consideraban prácticamente unilaterales, a juzgar por la antecedente reforma de 1898. Conocido el proyecto presentado a Quesada, un grupo de consejeros de Estrada Palma

intentó, con la anuencia de éste, realizar reformas previas en los aranceles cubanos, así como establecer contacto con otros países exportadores al objeto de obtener de ellos ventajas comerciales simultáneas con las que ofrecían los Estados Unidos. Tal fué el caso de las conversaciones con el Embajador de Inglaterra en Washington. La crisis originada por estos proyectos de los gobernantes cubanos determinó el envío urgente a la Habana en noviembre de 1902 del General Bliss, en vista de que las gestiones del Embajador Squiers no tenían todo el éxito apetecido y se corría el riesgo de que la Cámara de Representantes de Cuba, cumpliendo la petición de Estrada Palma aumentara los derechos a los productos norteamericanos antes de entrar en la discusión del convenio.

Las negociaciones, en lo que hace a los cubanos, parecían destinadas a demorarse, cuando la huelga general del 24 de noviembre, según el juicio de Portell Vilá, debilitó la posición de los gobernantes creando un falso ambiente de inseguridad y de incapacidad del pueblo de Cuba para la vida política normal. Ya estaba —desde hacía pocos días— en La Habana el enviado Bliss que comenzaba a celebrar reuniones con los negociadores cubanos: Carlos de Zaldo y José María García Montes. El punto de vista de los representantes cubanos era de que la reducción general del 20% ofrecida por los Estados Unidos a los productos cubanos no compensaba debidamente lo contraprestación cubana. Se les contestó que la Ley arancelaria de 24 de julio de 1897 prohibía al Ejecutivo norteamericano pasar de ese tipo de reducción que se consideraba el "punto de peligro". Tampoco, en consecuencia, aceptaban los cubanos la escala de reducciones arancelarias que solicitaban los Estados Unidos para sus productos (libertad de derechos y rebajas de 20%, 25%, 30% y 40%). Las discusiones fueron a paso rápido. Habiendo cedido en sus primeros puntos de vista los negociadores cubanos, se entró en la consideración del texto, aceptando el enviado Bliss, entre otras modificaciones, el artículo X, propuesto por los cubanos y que garantizaba a Cuba la posibilidad de alterar sus tarifas si fuera necesario hacerlo, mediante la renegociación de cada caso con los Estados Unidos.

El 11 de diciembre de 1902 se firmó el Tratado de Reciprocidad con los Estados Unidos. Se había iniciado el nuevo régimen de relaciones comerciales que dominaría hasta hoy.

4. En lo sustancial, el Tratado proveía en su artículo I que todos los productos de las Partes Contratantes que hasta entonces hubiesen disfrutado de libertad de derechos a su importación conservarían tal tratamiento. La lista de estos productos incluía por parte de Cuba los siguientes artículos: mineral de cobre en bruto y concentrado, pláta-

nos, henequén y fibras en bruto, mineral de cromo, bayas de cacao, cera de abejas, huesos, astas y pezuñas de reses, pita, residuos de cobre, fertilizantes y obras de arte con más un siglo. Por parte de los Estados Unidos, recibirían el tratamiento especificado a su importación en Cuba los siguientes artículos: madera de pino, carbón y coke, implementos agrícolas, alambre de púas, ganado de cría, "cheese cloth" (para cubrir las vegas de tabaco), adoquines y aguas minerales.

El artículo II establecía la reducción de un 20% a ciertos productos cubanos a su importación en Estados Unidos, a saber: azúcar, tabaco y sus manufacturas, mieles, piñas, tomates y otros vegetales, frutas cítricas, esponjas, miel de abejas, mineral y residuos de hierro, glicerina en bruto, cordelería, maderas aserradas, anillos e impresos para tabacos, frutas en conserva y tejas.

Por el artículo III se fijaba la reducción del 20% para los siguientes productos norteamericanos a su importación en Cuba: maquinaria y aparatos (en los cuales no fuera el cobre su principal elemento de valor), sebo, vehículos, carnes y sus productos, frutas y vegetales, maderas y sus manufacturas, petróleo y sus productos, leche condensada, huevos, cueros y pieles, cereales y manufacturas de trigo, aceites vegetales y animales y sus productos, cobre y sus productos (a excepción de aparatos y maquinaria), sacos para envasar azúcar, fertilizantes químicos, cemento, puercos, café, pienso, manufacturas de goma, artículos de cerámica, azúcar refinado, sombreros, telas impermeables, cordelería e hilos, estaño, aluminio y plomo y sus productos, chocolate y bombones, millo y sus manufacturas, celuloide, hueso, ámbar, conchas y sus productos y aceite de semilla de algodón.

El artículo IV determinaba las reducciones de 25%, 30% y 40% para los productos norteamericanos que se enumeran a continuación. Con el 25% de rebaja: productos de hierro y acero (con excepción de maquinaria y cuchillería), artículos de cristal (con excepción de cristal para ventanas), pescado salmuera o en conserva y artículos de barro y piedra. Con el 30% de rebaja: algodón y productos, botas y zapatos, harina de trigo, productos químicos, maíz y harina de maíz, papel y cartón y sus manufacturas, productos farmacéuticos, colores y tintes, artículos de hilo, vegetales en conserva, jabón (exceptuando el de tocador), instrumentos musicales, mantequilla, drogas simples, cuchillería y artículos de cirugía, utensilios de hojalata y cristal para ventanas. La reducción del 40% correspondía a los siguientes: artículos de algodón tejido, lana y sus manufacturas, arroz, perfumes, esencias y jabones finos, frutas en conserva, seda y sus manufacturas, quesos y ganado (con excepción del de cría).

Aun cuando esta relación fué ampliada a partir de 1909 y modificada en 1934, quedó sustancialmente fija hasta hoy. Por otra parte, las pequeñas modificaciones arancelarias introducidas por Cuba en 1904 no alteraron la estructura del sistema, en el cual realmente lo que se consolidaba no era el tipo de derecho sino el "margen preferencial" o sea la diferencia entre el arancel aplicado a los Estados Unidos y el de la nación más favorecida. En lo sucesivo, Cuba reservaría, como sistema arancelario especial, no sujeto a extensión a otros países, el de los preferenciales concedidos a los productos norteamericanos.

Basta una ligera consideración de las estipulaciones del convenio de 1902 para convenir en que se abría a la producción norteamericana un ancho campo de actividad comercial, puesto que las rebajas concedidas, conforme a la escala del artículo IV, permitía a cada grupo específico de productos competir con los similares provenientes de otros países altamente desarrollados como Gran Bretaña, Alemania y Francia. El mercado cubano, pues, estaba destinado a diversificar sus importaciones de productos norteamericanos, mientras el mercado norteamericano especializaba, casi sin flexibilidad sus compras en Cuba. Aun cuando no sucedió en todos los casos, el tratamiento preferencial de los productos norteamericanos estaba destinado a producir tanto un aumento de la importación de los mismos, a costa de otros proveedores, como un aumento a medida que crecía la capacidad de consumo de Cuba.

5. El argumento principal para demostrar la conveniencia del régimen establecido por este Tratado fueron las concesiones ofrecidas al azúcar crudo y al tabaco. Evidentemente, lo posibilidad de consolidar y aumentar sus exportaciones de ambos productos tenía que ser simpática a los intereses generales de Cuba, al par que convenía a la industria norteamericana que desde la aparición del trust azucarero, del cual hemos tratado en el t. VII, se esforzaba por asegurarse una apropiada provisión de azúcar crudo de Cuba con el consiguiente desplazamiento de los aúcares europeos.

El resultado fué, como debía ser, positivo en tanto en cuanto la industria cubana se expandió progresivamente estimulada por el preferencial. La tarifa general del Arancel norteamericano para los azúcares era de 1.685 ct. por libra conforme a la Ley de 1897. Al crearse el margen preferencial a favor del producto cubano, éste pagó solo 1.348 ct. por libra. La diferencia entre uno y otro tipo, o sea, 0.337 ct. revertió a favor del productor cubano, puesto que sus azúcares concurrían al mercado norteamericano en competencia con el producto europeo que pagaba tarifa completa. Pero, a medida que esta diferencia favorable

provocaba la expansión de las fábricas y de las exportaciones de azúcar cubanas, el producto europeo disminía en el mercado norteamericano.

Cuando el mercado norteamericano quedó plenamente —salvo muy pequeñas partidas— abastecido por el azúcar de Cuba, la tarifa preferencial de éste se transformó propiamente en tarifa general, desapareciendo la diferencia, esto es, el propio preferencial que revertía a favor del productor cubano. En consecuencia, consistió en una disminución del precio del producto en el mercado norteamericano, revirtiendo a partir de entonces a favor del consumidor de ese país. Ya en 1911 Cuba, además de cubrir en la práctica las necesidades del mercado vecino, dispuso de un excedente que podía lanzar al mercado internacional —propiamente europeo— para cubrir déficit de aprovisionamiento. De un lado, pues, desaparecía el margen que los productores cubanos obtenían y, de otro, Cuba empezaba a vincularse directamente con el mercado internacional azucarero y quedaba sometida a sus vicisitudes, como se demostró en 1926-30. Pero, a la larga, la posibilidad de negociar con su azúcar en Europa estaría limitada por la creciente participación de los productos norteamericanos en el mercado cubano.

El primer efecto del régimen azucarero preferencial fué ofrecer una ganancia adicional al productor cubano, la cual fué uno de los elementos de la expansión de la industria en los primeros diez años del período republicano. Esta perspectiva, unida a las condiciones naturales de la tierra —barata por su precio original y capaz de producir diversas cosechas sin gasto de resiembra— así como la proximidad del país a los Estados Unidos, lo que indiscutiblemente ofrecía facilidades de transporte y fletes reducidos, estimularon a intereses azucareros y financieros norteamericanos para invertir grandes capitales en los ingenios de Cuba. Sin embargo, esta tendencia no se desató fuertemente hasta que la Primera Guerra Mundial con su secuela de destrucción de la industria azucarera europea y su impacto sobre las necesidades de abastecimiento de Europa, a través de los Estados Unidos, provocó una expansión ocasional de la producción cubana que culminó en las llamadas "vacas gordas" o período inflacionario de 1920 y el consiguiente período deflacionario, o crisis de 1921.

Todas esas causas combinadas aseguraron el imperio definitivo de la industria azucarera en la economía nacional y del azúcar crudo en el comercio del país. Cuba dependería cada vez más de la situación internacional azucarera y, sobre todo, de cualquiera de los cambios ocurridos en los Estados Unidos. En un mundo cambiante como el que existía en la post-guerra de 1918-1933 esta dependencia no podía producir sino efectos depresivos internos mucho más serios que los que

pudieran sentirse en países con una economía diversificada. Efectivamente, como veremos más adelante, uno de los productos más afectados por las nuevas tendencias proteccionistas internacionales fué el azúcar y, en consecuencia, Cuba sufrió una reducción drástica de sus exportaciones a Estados Unidos, mediante el establecimiento de las cuotas, y de sus exportaciones al resto del mundo por la concertación de acuerdos internacionales.

6. Mientras se producían las alternativas de alza constante y de baja súbita de las exportaciones de azúcar a lo largo del período de 1902-1933, las importaciones sufrían similares cambios, aunque con otro sentido. En lo que hace a las importaciones de productos norteamericanos, el efecto del Tratado de Reciprocidad de 1902 fué general en el sentido de aumentarlas, conforme mejoraba la capacidad adquisitiva del pueblo cubano y al par que los productos norteamericanos, por virtud de la creciente productividad de la industria, competían mejor con los productos europeos.

La situación consagrada al amparo de estas circunstancias es conocida: Cuba ha dependido durante casi todo el período republicano de las importaciones de numerosos artículos esenciales, adquiridos en los Estados Unidos. La alta concentración geográfica del comercio de importación de Cuba es un hecho demasiado visible para que nos detengamos a exponerlo. Sin embargo, conviene destacar que la proporción de las importaciones en el total del intercambio ha oscilado continuamente, pudiéndose distinguir dos grandes períodos: el uno, de 1902-1921 en que aumentan progresivamente hasta representar el 75.2%; el otro, en que disminuyen progresivamente hasta alcanzar en 1933 solo el 53.5%. Las cambios posteriores, dependientes de factores específicos del período que precede a la Segunda Guerra Mundial, serán objeto de atención en un capítulo posterior.

Pero esas cifras no indican claramente la dependencia en que se mantuvo el país en cuanto a su aprovisionamiento. La realidad es que hasta el movimiento de diversificación producido alrededor de 1927-28, Cuba importaba alimentos y víveres esenciales, como el arroz, los huevos, la mantequilla, los quesos, la harina de trigo, bien de producción norteamericana, bien reexportados desde los puertos de Estados Unidos, como en el caso del arroz y los huevos procedentes del Asia. Al mismo tiempo importaba la casi totalidad de las manufacturas, incluyendo vestido y calzado, así como las maquinarias, aparatos y sus accesorios que necesitaba para la industria azucarera y las demás industrias.

La distribución de este comercio de importación por grupos no hace sino ratificar la impresión del grado de dependencia en que se hallaba

el país y en que se encuentra aun en sus líneas generales. Mientras los alimentos y bebidas, según Alienes, durante los años 1919-1930 representaban el 36.7% de las importaciones y las materias primas y productos elaborados, el 42.4%, en 1931-41 ambos grupos representaban el 28.2% y 52.4% respectivamente. En esos últimos años, el aumento del segundo grupo quedó compensado por una disminución de las importaciones de maquinarias, aparatos y vehículos (1919-30: 13.9%; 1931-41: 9.7%) y por el hecho que los productos elaborados aumentaron mucho más que las materias primas no obstante, claro está, el desarrollo industrial incipiente producido desde 1928. Hay sin embargo en estas cifras una indicación clara del cambio lento que se ha estado operando en la economía nacional a consecuencia de la creación de industrias para el consumo doméstico; pero la transformación no ha variado fundamentalmente la estructura del comercio, sobre todo después de los años de guerra en los cuales la dedicación de casi todas las fuerzas económicas nacionales a la producción de azúcar y de materias primas estratégicas ha desviado nuevamente el desarrollo iniciado el año 1928.

7. Aun cuando el comercio de Cuba durante la época republicana ha presentado esa especial dependencia y conexión con los Estados Unidos y su creciente economía, la política comercial tuvo ciertas manifestaciones particulares que deben señalarse. El país, tras de un período de disminución relativa de sus relaciones comerciales, principalmente con los demás proveedores europeos, ha ido restableciendo el intercambio con ellos. En consecuencia, se concertaron algunos tratados, el primero de los cuales fué con Italia el 29 de diciembre de 1903, ratificado y puesto en vigencia desde el 2 de diciembre de 1904 y en el cual se estipulaba el tratamiento recíproco de nación más favorecida, tanto en materia de comercio como de navegación.

La situación especial en que quedaba el comercio de Cuba a medida que se acercaba la depresión general a fines de la década de los 20 facilitó la concertación de tres convenios comerciales similares al de Italia. El primero de ellos fué con España (15 de julio de 1927), el cual estipulaba el tratamiento recíproco de nación más favorecida respecto de productos enumerados en el texto. Con Canadá se concertó un modus vivendi el 21 de noviembre de 1927. El tratado con Francia, de 6 de noviembre de 1929, estipulaba el tratamiento recíproco de nación más favorecida para productos enumerados en listas anexas al convenio. Finalmente, el Convenio Comercial Provisional con Japón de 21 de diciembre de 1929 que estipulaba el tratamiento recíproco de nación más favorecida.

La mayor parte de estos instrumentos no tuvo la eficacia ni la perduración —en algunos casos— que podría esperarse de los mismos, ni deben considerarse, salvo excepción, como ventajosos o, cuando menos, equitativos para el país. Abarcaban un comercio de reducida cuantía o se limitaban a garantizar una participación en el mercado de las Partes Contratantes de algunos productos especialmente importantes para ambos y que, a consecuencia de la restricción general del comercio, habían ido perdiendo terreno. Por otra parte, como es sabido, ninguno de estos Tratados afectaba o disminuía siquiera el margen de preferencia que favorecía a los productos norteamericanos en Cuba. Eran propiamente negociaciones sobre el escaso campo del comercio cubano que podía quedar sustraído a los efectos de nuestras relaciones con Estados Unidos. A este tipo de convenios pertenecen los concertados posteriormente con Portugal (1931), Alemania (1935), Brasil (1936), Chile (1933-1937), y Reino Unido (1937), alguno de los cuales no rigió sino por un año. Quizás el de mayor importancia porque significaba el incremento real de relaciones comerciales con un país latino-americano fué el de Chile, hoy sustituído por un nuevo texto de 1952, en el cual se observa la evidente ampliación de esas relaciones.

8. Mientras el comercio internacional se estructura en torno a las relaciones con los Estados Unidos y, dentro de éstas, sobre la exportación masiva de azúcar y la importación de una extraordinaria cantidad de productos esenciales para el país, el comercio interior, tanto en el sentido propio, esto es, comercio dependiente de la producción interna, como en el sentido de comercio distribuidor de las importaciones, sufre grandes transformaciones, por la adopción de formas y modalidades aparecidas en los países más desarrollados y que se pueden aplicar a Cuba.

Sin embargo, en este aspecto perduran ciertos hechos básicos que constatamos en la época colonial. El que debe atraer nuestra atención en primer lugar, es la preponderancia de La Habana como centro distribuidor de las importaciones. Las tradicionales casas de comercio, en su mayoría de capital español, aunque actualmente han pasado a los herederos criollos, se mantienen como centro del comercio de importación, en estrecha relación con los grandes bancos que los financían. Algunas de estas casas comerciales mantuvieron hasta la crisis que sigue a la Primera Guerra Mundial su condición de negocio bancario en escala local; pero en este aspecto han perdido casi completamente su eficacia, como no sea en algunos centros del interior del país.

El comercio de importación ha presenciado dos transformaciones. Es la una la que resulta de su especialización, a medida que una serie

de artículos industriales nuevos han ido penetrando en el mercado y se han transformado en esenciales para la vida doméstica del pueblo cubano. Bastaría citar el hecho ocurrido respecto del comercio y la distribución de automóviles, de fonógrafos, primero, y de radios después y, posteriormente, de refrigeradores de uso doméstico o comercial. En algunos de estos casos, las importaciones de Cuba han sido de las primeras en valor y en cantidad dentro del cuadro general de las exportaciones de los Estados Unidos, como ha ocurrido recientemente con los aparatos de televisión.

La otra transformación que debe señalarse es la aparición de las tiendas universales, de precio fijo, que son filiales de grandes cadenas norteamericanas y algunas de las cuales ya presentan la cadena cubana con cierto desarrollo, sobre todo en la capital. El efecto de este tipo de organización no ha sido tan profundo como se esperaba debido a la capacidad de expansión que han manifestado las casas comerciales tradicionales, algunas de las cuales han alcanzado un desarrollo extraordinario al compás de la ampliación del mercado y de las épocas de auge.

La distribución al interior ha mejorado progresivamente, mediante la creación de sucursales y aprovechando el desarrollo de las comunicaciones, especialmente del transporte motorizado por carretera, hecho relativamente reciente. En verdad, el sistema de ferrocarriles de Cuba estuvo desde su origen sujeto al interés primordial del transporte de azúcar y con tal motivo la carga restante sufría los efectos de deficiencias y de fletes altos que dificultaban la distribución e intercambio interiores. Como es lógico, en la medida en que algunos productos agrícolas se han desarrollado desde 1928 y deben ser remitidos a puertos de exportación, los ferrocarriles han aumentado desde esa fecha su proporción de carga en este transporte; pero no ha disminuído esa unilateral importancia de los ferrocarriles por el producto básico del país, cuyo transporte motorizado presenta actualmente grandes progresos pero, al mismo tiempo, serias dificultades.

Un hecho reciente relacionado con esta expansión del comercio interno es el desarrollo de las actividades publicitarias que supone una especialización en alto grado. Sin embargo, la distribución comercial no presenta nuevas formas o, por lo menos, las nuevas tendencias no se manifiestan aun con suficiente vigor. Es este uno de los aspectos más complejos y, al par, más necesitados de innovaciones en el campo del comercio interior. En el caso específico de algunos productos de gran consumo, la red y el sistema de distribución constituyen una de las partidas más importantes de los costes cargados en el precio de venta al consumidor.

El comercio interior, en tanto en cuanto opera con artículos nacionales, ha realizado progresos verdaderamente notables. No solo debido al desarrollo de nuevos cultivos y al inicio de industrias básicas para el abastecimiento popular, sino, sobre todo, porque las comunicaciones han mejorado y ensachado en cierta medida el contenido geográfico del mercado. Algunas zonas del interior del país han adquirido a consecuencia del desarrollo agrícola divresificado una importancia especial como centros de distribución, tal es el caso de Holguín en la provincia de Oriente.

Pero al mismo tiempo que se han producido esas transformaciones se han mantenido formas, pudiera decirse residuales, de la organización del comercio interior tradicional. En este sentido las llamadas tiendas mixtas rurales, aunque limitadas a zonas de escasa población o de poco desarrollo aun se encuentran en el interior del país. Igualmente han perdurado las tiendas únicas en los grandes ingenios azucareros. Sin embargo, en este caso, se tiene la impresión que ellas han perdido parte de su monopolio de su posición privilegiada, debido, principalmente, al hecho de que la población trabajadora se ha movido hacia puntos de residencia fuera del ámbito del central, a pueblos, poblados o ciudades cercanas, a diferencia de lo que ocurría con los inmigrantes de la época de ascenso industrial (antes de 1925) en que los inmigrantes que se incorporaban al ingenio permanecían en sus tierras, dependiendo del mismo todo el año no solo durante el período de zafra.

Capítulo V

LA TRANSFORMACION FINANCIERA

Los hechos relativos a la evolución financiera de la República son, sin duda, los que se destacan con más fuerza del trasfondo histórico colonial. A lo largo de cuatro siglos de desarrollo industrial y comercial la economía cubana había dispuesto de instrumentos más o menos adecuados a sus necesidades de capitales. Fuera en forma de crédito para la adquisición de esclavos, fuera en forma de reproducción del capital que permitía el autofinanciamiento, fuera en forma de crédito comercial suministrado por las casas importadoras vinculadas al capital extranjero o español, lo cierto es que había una organización financiera, cuya superación se inició sin éxito perdurable hacia 1850, pero que siempre satisfizo las necesidades económicas.

Como ya hemos podido apreciar, solo en los años que siguen a la Guerra de los Diez Años, esto es, en el último período colonial, se produjo una verdadera y profunda crisis financiera que formaba parte del cuadro general de cambio estructural de la economía esclavista. Las necesidades de la nueva industria azucarera, altamente capitalista, simbolizada por el central de creciente capacidad de expansión, tropezaron con una falta casi total de elementos financieros sobre los cuales apoyarse para suplantar definitivamente la producción por medio de ingenios. Las condiciones internacionales, a causa del proteccionismo remolachero no favorecían a la producción cubana.

Las dos Guerras de Independencia no hicieron sino acentuar esta incapacidad natural de la economía cubana. Al terminar las hostilidades en 1898, el país se encontraba prácticamente arruinado y no disponía de medios suficientes para su reconstrucción, a lo menos, para el fomento en el grado de intensidad y de rapidez que la situación demandaba. El período republicano siguiente, hasta hoy, estaría marcado por una creciente organización financiera y por la casi ilimitada disponibilidad de medios para el fomento de ciertas industrias, especialmente la azucarera.

1. Al comenzar el siglo XX la industria azucarera cubana —esto es, la fundamental fuente de riqueza del país— se encontraba aun en plena transición. Hasta 1895, los centrales habían aparecido limitadamente. Los grandes requerimientos de capital para fundarlos con maquinarias más complejas y eficaces —aunque no siempre perfectamente ensayadas y, por ende, sujetas a ser superadas en corto tiempo por nuevos inventos— con un número de asalariados que supera a veces largamente a las antiguas "dotaciones" de esclavos y con tierras mucho más extensas que las de los ingenios tradicionales, habían puesto un valladar al proceso de transformación azucarera.

Desde luego, se había dispuesto de elementos financieros limitados. El autofinanciamiento había quedado reducido a muy pequeñas posibilidades. Intervino entonces un factor de importancia: las inversiones extranjeras, norteamericanas, inglesas, francesas, que, en cierta medida, contribuyeron a acelerar el tránsito hacia la nueva organización industrial. Por otra parte, la competencia entre los fabricantes extranjeros de maquinarias, especialmente de equipos no bien ensayados en escala internacional, facilitó en parte la fundación de centrales. Sin embargo, al proclamarse la República en 1902 muchos de los centrales eran solamente viejos ingenios remozados parcialmente; la transformación de la industria estaba por hacerse.

El mejoramiento de las relaciones comerciales con Estados Unidos imponía una aceleración del proceso de cambio de la industria azucarera. Con los medios tradicionales disponibles no podía realizarse progreso efectivo a corto plazo. Las facilidades de que dispusieron desde 1898 los norteamericanos para establecerse en Cuba se tradujeron en la aparición de dos posibilidades: la colonización económica individual y la colonización económica por empresas. Prácticamente, ellas responden a dos momentos del desarrollo económico del período republicano. Por otro lado, la penetración bancaria norteamericana se identifica prácticamente con el segundo tipo o sea, con las manifestaciones financieras del período posterior a 1910.

La colonización individual ocupa prácticamente todo el primer período del desarrollo económico de la República. Pudiera considerarse que se extiende, por lo menos hasta 1910 y quizás más allá hasta 1915. Propietarios individuales, con frecuencia autofinanciados, penetraron en Cuba al amparo de la primera Intervención y de las relaciones económicas estrechas de los años siguientes a la proclamación de la República, en busca de tierras para dedicarse a cultivos complementarios de los existentes en Estados Unidos. Este fenómeno responde a un movimiento general de desarrollo de las zonas agrícolas del sur de los Esta-

dos Unidos, apropiadas a la producción de carácter subtropical. La excepción durante este período fueron los centrales. Solo unos pocos —claro está que de una capacidad extraordinaria— fueron creados al par que se llenaba la Isla de inmigrantes procedentes de los Estados Unidos, y de explotaciones agrícolas creadas por ellos.

Vale decir que esta primera etapa del fomento económico se caracterizó por una ausencia muy notable de organización bancaria norteamericana en Cuba, lo cual respondía a la tradicional falta de expansión al exterior de las instituciones norteamericanas, las cuales —salvo excepción— comenzaron a operar por medio de sucursales poco antes de la Primera Guerra Mundial.

En 1903 se señalaba la presencia de unas 37 explotaciones agrícolas norteamericanas en Cuba. Jenks cita el hecho que en Güines había unas cien familias de la Florida dedicadas al cultivo de vegetales como las patatas y las cebollas para el consumo doméstico. El caso de Isla de Pinos en la que se fomentaron cultivos de frutales para la exportación es un ejemplo de este proceso de colonización por medio de explotaciones individuales. Otros inmigrantes se establecieron en zonas de la provincia de La Habana donde intentaron desarrollar las siembras de piña, también para la exportación. En 1905 se estimaba que había unos 13,000 norteamericanos dedicados a diversas empresas agrícolas.

Mientras penetraban los colonos individuales, las empresas habían aparecido limitadamente. Sobre todo en la industria azucarera, en la tabacalera y en los ferrocarriles. Ya hemos mencionado los hechos relativos al comienzo de este desarrollo en grande en un capítulo precedente. En realidad, las condiciones internacionales no favorecían las fuertes inversiones en propiedades azucareras; por lo menos hasta después de 1911, la situación azucarera no atraía suficientemente a los norteamericanos.

Los factores propicios internacionales, especialmente los efectos expansivos resultantes de la Primera Guerra Mundial, estimularon el gran período de inversiones azucareras que se prolonga desde 1915, más o menos, hasta 1926, período en el cual se fundan los más grandes centrales del país y, en ciertos casos, del mundo y una gran parte de las fábricas y las tierras pasan a manos de sindicatos norteamericanos. Este período coincide con el de la fundación en Cuba de numerosas ramas de los principales bancos norteamericanos, algunos de los cuales comenzaron sus operaciones al margen de la industria azucarera, más bien atraídos por la perspectiva de dedicarse a los empréstitos públicos que al desarrollo económico del país.

Todo este período de diez años de auge azucarero se caracteriza por el acentuado movimiento de ampliación del capital para la rápida transformación de las fábricas al objeto de que pudieran hacer frente a las cada vez más difíciles condiciones del mercado internacional azucarero. La lista de emisiones de bonos y de su valor colocado en Estados Unidos desde 1915 publicada como apéndice al libro de Cleona Lewis muestra la extraordinaria actividad financiera en relación con la industria azucarera cubana durante este período de reacondicionamiento previo a la gran depresión. Son de destacarse los años 1922 y 1924 por la cuantía de las inversiones realizadas.

Los bancos quedaron vinculados al negocio azucarero de los años de alza a través de sus importantes inversiones en la refacción de las zafras, garantizada con la pignoración de azúcares. En 1920 se calcula que había más de 80 millones de dólares invertidos en esta forma al amparo de los precios realmente extraordinarios que alcanzaba el dulzante en el mercado norteamericano. La cuantía de sus préstamos en esa fecha, al momento de producirse la crisis bancaria de fines de 1920 y de 1921, dió a los bancos extranjeros el control progresivo sobre la parte más importante de la industria azucarera. Sin embargo, este fenómeno de pérdida nacional del dominio de la industria básica del país no representaría, en verdad, más que la culminación de una política de crédito inflacionaria, perjudicial a Cuba y a la larga perjudicial también para los intereses de los inversionistas norteamericanos, cuya experiencia sobre el negocio azucarero los incitaría a no volver a ocuparse del mismo.

2. La actividad bancaria aumentó al compás del desarrollo económico. En 1898 existían, además del Banco Español de la Isla de Cuba, cuya tormentosa historia resumía la crisis financiera posterior a 1878, una serie de instituciones comerciales que realizaban negocios bancarios en escala local. Algunas de estas casas derivaba francamente hacia el giro bancario y perduraron hasta muy entrado el período republicano. Pero la organización bancaria moderna, las grandes instituciones extranjeras no aparecieron sino lentamente.

La primera institución de tal tipo fué el North American Trust Company, el año 1898, la cual se convirtió en 1901 en Banco Nacional de Cuba, presidido por Francisco Gamba y con predominio de accionistas y directivos norteamericanos; fué designado como Depositario del Gobierno Interventor y agente fiscal. Tras de éste, se constituyó la sucursal habanera del Royal Bank of Canada (1902) cuyo embrión era el Merchant Bank de Halifax, fundado en 1899 con la incorporación del antiguo Banco de Comercio.

Continuó la creación de bancos en la fundación del Trust Company of Cuba (1905), agente de Morgan y que permaneció inactivo largos años hasta que pasó a manos cubanas recientemente. Los ingleses continuaron su política bancaria, mucho más activa, en general, que la norteamericana fundando la sucursal del Bank of Nova Scotia (1906). La antigua casa bancaria de Zaldo transformada en Banco de La Habana desde 1905 estaba desde entonces muy vinculada al National City Bank of New York que solo se estableció con su nombre en el año 1915. En esta última fecha comenzaba ya el gran auge azucarero y la creación de bancos así como la proliferación de sucursales de los ya establecidos tomó caracteres realmente extraordinarios. Una lista de instituciones creadas durante los años 1915 a 1920, publicada por Arredondo da idea de tal situación. Unos treinta y siete bancos de los cuales solo el Canadian Bank of Commerce representaba alguna organización extranjera de importancia vieron la luz durante esos años. De todos ellos el que demostró mayor actividad, aunque su dirección fué errónea y aventurera, fué el Banco Internacional de Cuba fundado en 1917, cuya liberalidad constituyó la chispa inicial de su ruina y del pánico bancario de 1920 que arrastró al Banco Español y al Banco Nacional.

La banca extranjera que hasta entonces, o sea, hasta el período de auge súbito de la Primera Guerra Mundial, había compartido en la forma de grupo inglés y de grupo norteamericano las actividades financieras del mercado nacional, respaldada por la extensión del crédito en los Estados Unidos se lanzó entonces a una furiosa campaña de financiamiento azucarero. La oferta de préstamos sobrepasaba con mucho a las necesidades del país, por lo cual al momento de producirse la caída de los precios del azúcar las instituciones extranjeras pudieron hacer frente a la situación en mejores condiciones que los bancos cubanos o hispano-cubanos que se habían visto arrastrados por la política financiera liberal de competencia. El resultado fué la eliminación drástica de la mayoría de los bancos y casas bancarias creados desde 1915, quedando subsistentes las grandes instituciones extranjeras.

La crisis bancaria de 1920-21 no liquidó totalmente a la banca de capital cubano o hispano-cubano, aunque la redujo al mínimo. Subsistieron empresas como la de Pedro Gómez Mena, el Banco Núñez, el Banco Pedro, el Banco Gelats y algunas casas de menor importancia en algunos centros económicos del interior del país. Algunas de estas entidades habían mantenido una política extremadamente conservadora y la seguirían manteniendo como único recurso frente a la competencia de los grupos financieros extranjeros, limitándose a operaciones muy seguras, con garantías excesivas y a un campo estrecho de finan-

ciamiento económico, a veces puramente local, manteniendo un grado de liquidez que faltó a los bancos fallidos en 1920-21.

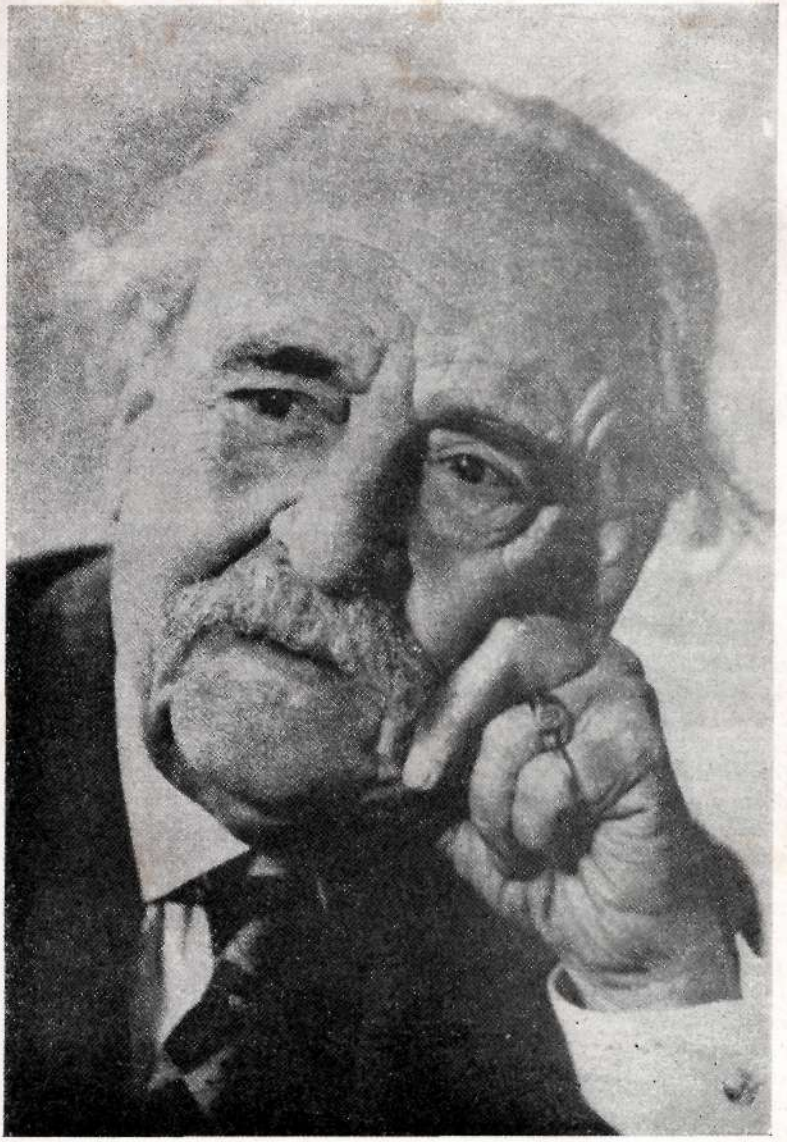
3. Cuba no careció, como puede observarse, de medios financieros; si bien en determinado momento los tuvo en exceso, acentuando la inflación al volcarse sobre su mercado los extraordinarios excedentes acumulados en los Estados Unidos. Había otra razón más para que la vinculación económica con los Estados Unidos fuera de tal naturaleza que se sintieran en Cuba los menores cambios operados en la economía del vecino país: la moneda circulante en Cuba era la norteamericana.

Al cesar la dominación española, el caos monetario alcanzaba su máxima expresión por la circulación de moneda francesas, españolas, mexicanas de distinta denominación y valor. Uno de los primeros actos del gobierno norteamericano de ocupación fué la introducción del dólar como patrón monetario básico, al disponerse que la cobranza de derechos aduanales e impuestos se realizaría en esa moneda, de acuerdo con los tipos de cambio fijados por el propio gobierno interventor, tipos que fueron modificados posteriormente en una pequeña medida.

Los trastornos que producía la presencia y curso de varias monedas fueron numerosos. Hubo protestas públicas, entre otras una huelga, motivada por ese hecho. Pero, en general, el dólar tendía a dominar cada vez más en la circulación del país, produciendo la desaparición de las monedas restantes, hecho que quedó consagrado a raíz de la Ley de Defensa Económica de 1914, por la cual se creó la primera moneda cubana.

La moneda cubana era objeto de estudio y de aspiración nacional desde el pánico de 1907 que había repercutido vigorosamente sobre el país a la sazón gobernado por la Segunda Intervención Americana. Se estimaba muy peligrosa la dependencia en que estaba Cuba de la moneda norteamericana. Surgieron por estos años los primeros proyectos de Banco Nacional de Emisión.

Coincidiendo con la Ley de organización del sistema de la Reserva Federal (1914) se elabora en Cuba la Ley de Defensa Económica, aprobada el 29 de octubre de 1914, la cual establecía la acuñación de moneda nacional. El sistema monetario fijado en ese texto se basaba en un patrón oro con una unidad —el peso oro— de peso y ley iguales a los del dólar. Las monedas acuñadas serían de oro, de plata y de níquel, las primeras en cantidad ilimitada, con fuerza liberatoria plena y bajo las denominaciones siguientes: 20 pesos, 10, 5, 4, 2 y 1; las segundas en cantidad hasta 12 millones de pesos y bajo las denominaciones de 1 peso, 40, 20 y 10 centavos; las de níquel en cantidad que podía fijar el Ejecutivo y con tres denominaciones (5, 2 y 1 cts.).



Carlos de la Torre

CARLOS DE LA TORRE. "El sabio sin canas", justo renombre que mereció por su temprana vocación y sus primeras contribuciones científicas, el doctor Carlos de la Torre y Huerta fué discípulo predilecto y continuador eficacísimo del gran naturalista cubano don Felipe Poey y Aloy, maestro de maestros. Malacólogo eminente —"la máxima autoridad en el conocimiento de los moluscos de las Antillas"—; educador sagaz y comprensivo; escritor "con un hondo sentido de la palabra, con una viva sensibilidad, con verdadera maestría en el arte de las descripciones. No en vano tiene su cultura raíces humanísticas", según el juicio afortunado de Chacón y Calvo; político activo "por corto tiempo", patriota siempre..., el doctor La Torre, por su proficua labor y su largo y fecundo magisterio, obtuvo honores y recompensas excepcionales de numerosos centros y academias científicos de todas partes del mundo. Su limpia vida de sabio se extinguió en La Habana, a los noventa y un años de edad, el día 19 de febrero de 1950.

El grabado reproduce un retrato del ilustre maestro tomado del libro de José Alvarez Conde, *Carlos de la Torre. Su vida y su obra,* impreso en esta ciudad, en 1951.

Al igual que ocurría con el peso oro, sucedía con algunas de las monedas de plata y la de níquel (de 5 centavos) que tenían el mismo peso y, a veces, solo la misma ley, que las monedas norteamericanas correspondientes.

La ley dió fuerza liberatoria plena a la moneda norteamericana con excepción de las de baja denominaciones, estableciendo sobre la base de esa doble circulación la estructura monetaria del país. Las restantes monedas extranjeras fueron retiradas, aunque podrían circular como mercancía. Desde luego, el verdadero patrón, desde el punto de vista práctico, resultó ser el papel moneda norteamericano, ya que la Ley no dispuso nada respecto de la emisión de billetes nacionales. En consecuencia, la moneda cubana, tanto la de oro y la de plata, tendieron a desaparecer de la circulación. Tal situación se mantuvo hasta la reforma de 1934.

La acuñación realizada al amparo de la Ley de Defensa Económica ascendió a 23 millones de pesos oro, en 1915-16, a 6 millones de monedas de plata en 1916 y a 755 mil pesos en monedas de níquel el año 1916. La siguiente acuñación —solo de plata y de níquel— se verificó el año 1920 y no se produjo ninguna más hasta 1932-33.

La preocupación de los cubanos a consencuencia de la facilidad con que se había comunicado al país la crisis de 1907-08 no quedó eliminada con el establecimiento de esta moneda costosa y de una estabilidad similar a la de su "patrón", el dólar. En lo sucesivo, el fenómeno observado en aquellos años sería igualmente característico de la economía cubana, y ahora consagrado por la organización monetaria del país. En los momentos de auge Cuba podría disponer de todos los recursos monetarios que necesitase y aun de más, por la facilidad con que la gran banca norteamericana podía desplazar fondos desde sus casas matrices. A la inversa, cuando se producía una contracción monetaria, se carecía del circulante necesario, debido a que todo exceso procedente de las operaciones en el mercado nacional se exportaba. En otras palabras, toda crisis monetaria debía sentirse en Cuba con intensidad pareja a los Estados Unidos y sin los recursos de política monetaria que permitieran desviar sus efectos. Pero el establecimiento de una política monetaria propia chocaba con los intereses creados al amparo del sistema monetario vigente desde la Intervención y consagrado por la Ley de 1914. El prestigio de la moneda norteamericana, la escasa posibilidad de aumentar las exportaciones mediante una desvalorización, el predominio de la banca extranjera, el factor psicológico general que afincaba el dólar como moneda básica del país, se oponían a toda reforma sustancial que implicase la circulación exclusiva de la moneda

nacional. La experiencia del año 1934, al ponerse en vigor el decreto 244, que marcó el abandono del patrón oro, concediendo fuerza liberatoria ilimitada a la moneda de plata cubana, se verificó sobre esas bases.

4. Sobre la organización bancaria extranjera y el sistema monetario "prestado", sin política más o menos independiente que permitiera mantener la banca cubana en condiciones de operar, el crédito en Cuba se ha mantenido durante todo el período republicano en condiciones de restricción y de inflexibilidad notorias.

La banca comercial, especialmente la extranjera, se ha limitado a los préstamos sobre cosechas seguras como las de caña. Y los préstamos, por lo general, no tienen una finalidad de fomento sino de mantener las fábricas en operación durante zafras sucesivas. Claro está, que en los períodos de auge, este crédito o financiamiento se amplía a ciertos aspectos del desarrollo industrial; pero se trata de momentos muy transitorios, como los años que se extienden de 1919 a 1924. Ni siquiera otras cosechas básicas como las del tabaco y la del café obtienen los préstamos necesarios. En estos casos, la organización del crédito agrícola es interna del grupo industrial, o sea, se verifica a través de los diversos intermediarios del producto.

Tanto en el caso del tabaco como en el del café y en otros cultivos de relativa importancia el autofinanciamiento o el crédito de los comerciantes acaparadores locales, de los almacenistas situados en los grandes centros económicos del país o de algunos industriales que desean "asegurarse" el producto agrícola en buenas condiciones, es lo que predomina. El interés en estos casos es muy alto, lo que opera en sentido restrictivo e impide que la producción se expanda suficientemente en los momentos en que ello sea necesario. En este sentido, fuera del campo azucarero, los préstamos bancarios, que pudiéramos llamar regulares, son una excepción.

En el propio campo bancario, el interés es excesivo, aun cuando —claro está— la simple reducción del interés no parece llamada a garantizar la posibilidad del desarrollo de nuevos cultivos para el mercado interno o para la exportación. Por este camino parece solo posible una mejoría que suministrara a los futuros empresarios la posibilidad de crear nuevas fuentes de trabajo, si las demás condiciones son favorables.

Por otra parte, tanto los bancos como los capitalistas individuales, además de la preferencia por el negocio azucarero, tienen una gran predilección por el crédito hipotecario, sobre todo en fincas urbanas. De modo que a la inmovilización de los depósitos, producida por el alto interés de los préstamos, se une la inmovilización de los capitales

en negocios hipotecarios. La experiencia de lo ocurrido en 1920-21 y hasta 1934, años en los que se verificaron más de 6 mil juicios sumario-hipotecarios muestra la importancia de estas operaciones de crédito solo en la capital de la República. En este aspecto, con referencia a lo expresado sobre la importancia de los créditos hipotecarios al cesar la dominación española (1898), puede afirmarse que las condiciones no han mejorado, ni se han introducido nuevos factores de importancia ya que el Banco Territorial existente ha sido muy parco en su gestión.

Aun cuando se sabe que las condiciones del crédito en la industria azucarera son mejores que en las restantes ramas de la economía cubana, no dejan de presentarse algunos caracteres que hacen del mismo un instrumento de excesiva supeditación de los productores al sistema de los grandes bancos extranjeros. Al excluirse de la gestión bancaria la hipoteca, los bancos adoptaron el procedimiento de la pignoración de bonos hipotecarios. De este modo, un préstamo de 100 ó 200 mil pesos tenía una garantía prendaria equivalente al valor aproximado de la fábrica o central. Al incumplirse la obligación, el banco quedaba constituído en acreedor hipotecario por casi todo el valor de la industria, o sea que adquiría el control de la fábrica por una parte a veces muy reducida de su valor. Este tipo de operación ha sido el "normal" en la historia republicana y explica el por qué la industria básica del país pasó tan fácilmente a manos de los bancos durante la crisis de 1920-21. La pignoración de azúcares —que es la operación normal— generalmente se utiliza para la refacción de la zafra.

Ya veremos en un capítulo posterior las líneas generales del sistema bancario nacional recientemente creado y que está llamado a rectificar la organización actual dándole la flexibilidad e independencia que requiere el crédito con destino a fomento económico.

5. La actividad bancaria extranjera no ha sido más que una manifestación del hecho económico-financiero esencial de la época republicana: las inversiones de capitales procedentes de países altamente desarrollados, especialmente de Estados Unidos y de Gran Bretaña. Estas inversiones no han estado sujetas —claro está— a un ritmo determinado, ni se aplican por igual a las distintas ramas de la economía cubana.

En este sentido, como se desprende de lo expresado en el número 1 del presente capítulo, deben distinguirse dos períodos. El primero, que comprende los primeros diez años de la vida republicana, se caracteriza por una afluencia de inversiones diversificadas, no siempre por obra de grandes empresas, sino con frecuencia por medio de empresarios individuales, por una competencia viva entre el interés inversionista bri-

tánico y el norteamericano y por un ritmo relativamente regular de las inversiones. Los capitales ingleses durante este período tienden a especializarse conforme a su gestión internacional previa, empleándose fundamentalmente en los ferrocarriles y mucho menos en negocios agrícola-industriales como el de la caña y el azúcar. Mientras tanto, las inversiones norteamericanas se orientan hacia la tierra como base del desarrollo de cultivos comerciales o para la exportación, especialmente en la industria azucarera y tabacalera, esto es, las dos de mayor importancia complementaria para la economía de los Estados Unidos.

Las inversiones norteamericanas fueron estimadas el año 1896 en unos 45 millones de pesos, fundamentalmente sobre la industria azucarera, la tabacalera, la ganadera y la minera. Diez años más tarde se elevaban ya a cerca de 200 millones de pesos, de los cuales la partida individual más importante era la de los empréstitos al Estado (por valor de 37 millones de pesos), siguiéndole las inversiones en ganadería, en azúcar y en tabaco, cada una por unos 30 millones de dólares.

La crisis internacional, agudamente sentida en los Estados Unidos, así como la inestabilidad política nacional —que originó la Segunda Intervención norteamericana— detuvieron el ritmo de inversiones hasta 1911, año en el cual se calculaban en unos 205 millones de dólares, en los que se manifestaba una redistribución, si cupiera el vocablo, pues las inversiones azucareras habían duplicado, desapareciendo las tabacaleras, reduciéndose las ganaderas y aumentando notablemente las realizadas en créditos e hipotecas.

Finalmente, en 1927 se estimaban en unos 1,140 millones de dólares, de los cuales la mitad se hallaban en la industria azucarera y una cuarta parte se distribuía entre inversiones en ferrocarriles en servicios públicos y en la Deuda Póblica de la República. Tras de este momento, sustancialmente mantenido hasta hoy, se ha observado una paralización de las inversiones, como consecuencia de la experiencia resultante de la depresión general. Al mismo tiempo, ha habido un movimiento importante hacia la repatriación tanto de los valores representativos de la Deuda Pública como de buena parte de la industria azucarera, lo que, salvo que se dispusiera de información detallada al respecto, pudiera ser el síntoma de un proceso limitado de "desinversión", previo a todo inicio de inversiones en ramas poco desarrolladas o inexistentes de la economía cubana que fueran de mayor beneficio en el futuro. Los últimos cálculos sobre las inversiones norteamericanas en Cuba, para el año 1940, fijan su monto total en unos 560 millones de dólares. Como antaño, Cuba era, en esa fecha, después de Canadá, el país en que las inversiones norteamericanas son más grandes.

Capítulo VI

LA CRISIS

Pasamos en este capítulo al estudio del hecho económico general de mayor importancia para la comprensión del proceso republicano. La crisis general y estructural de la economía cubana se desarrolla a lo largo de un período de más de diez años; pero, coincidiendo con la depresión internacional, sus efectos más graves se manifiestan en los años 1929-32. Hay, pues, como tendremos ocasión de apreciar, dos momentos críticos en la evolución económica republicana, momentos en los que la profundidad de los fenómenos y la perduración de sus efectos son distintos. Como hemos tenido ocasión de señalar en tomos anteriores, las crisis internacionales se han reflejado en progresiva intensidad en la economía cubana a medida que ésta quedaba más estrechamente vinculada a los países altamente desarrollados. Es posible que los movimientos cíclicos comenzaran a repercutir directamente en Cuba desde principios del siglo XVIII y que el momento en que comienza a manifestarse la mayor sensibilidad de la economía cubana a las oscilaciones internacionales fuera el año 1857, el cual, como el 1920, marca, asimismo, el comienzo de una crisis propia, interna, de tipo estructural que agrava la situación del país. Sin embargo, ni entonces, ni en nuestros días esas dos crisis combinadas son indiferentes la una a la otra, sino que tiene relaciones de causa a efecto muy visibles.

El estudio de todo el proceso en que se desenvuelven los síntomas y los hechos de las crisis constituye una experiencia de primera importancia para Cuba. Independientemente de que los que presenciaron esos años de caída de la producción, del comercio y de los ingresos actúan o pueden actuar sobre la vida nacional y facilitar esa experiencia, se nota la falta de un estudio sistemático del problema de las crisis a la luz de los acontecimientos de los años 1920-32.

1. Hemos sentado que las crisis se desarrollan en Cuba durante un largo período de más de diez años. El auge originado en la Primera Guerra Mundial quedó cortado bruscamente por deflación del año 1920 y aun cuando los años 1923 y 1925 están marcados por una relativa

alza de la actividad económica los niveles eran positivamente más bajos que los alcanzados hasta el año 1920. A partir de 1926 el descenso continúa sin cesar hasta llegar al punto más bajo del año 1932.

Hubo, pues, dos fases. Una, la que se extiende entre 1920 y 1925 consistente en la crisis deflacionaria de la post-guerra, con alternativas de alza anuales o momentáneas debidas a la perduración de necesidades de abastecimiento y de reconstrucción en Europa que influían directamente sobre los mercados internacionales y, por ende, sobre el del azúcar. Dentro de la relatividad de los dos puntos máximos de caída (1920 y 1932) una serie de años intermedios especialmente 1925-1929 aparecen como un período de prosperidad; pero se trataba de una prosperidad en niveles muy bajos y, en lo que hace a Cuba, en medio de las primeras restricciones forzadas de la producción y de precios bajos muy sostenidos.

La primera fase de las crisis se caracterizó por un brusco cambio de ritmo del crédito, de los precios y del empleo; pero, en cifras absolutas, continuó el impulso provocado por la Guerra Mundial. En medio de las quiebras de compañías y de las ejecuciones hipotecarias se prosiguió la construcción de grandes centrales, debido a que se impuso más que antes la necesidad de escapar a las nuevas condiciones del mercado reduciendo costes.

Tras de los años de relativa normalización, apareció la segunda fase, la verdadera y profunda depresión de carácter general, acentuado en Cuba por la quiebra de la organización económica nacional tradicional. Desde 1929 y, sobre todo desde 1930 hasta 1932, se extiende el período de descenso máximo de los precios, de la producción, del empleo y de los ingresos. En 1934-35 el país, al compás de la recuperación internacional reanudó su estabilización en bajos niveles que la Segunda Guerra Mundial alteraría nuevamente con una enérgica promoción de la actividad económica del país.

2. Los efectos de la Primera Guerra Mundial comenzaron a sentirse muy pronto en Cuba. Los precios del azúcar en 1913 habían sido los más bajos desde 1903. Las exportaciones, sin embargo, se habían mantenido y, en ese año, por primera vez en la historia de Cuba, se sobrepasaban los 2 millones de toneladas de azúcar producido en una zafra. El año siguiente (1914) los precios mejoraron y la producción aumentó ligeramente. Ya en 1915 se entra francamente en la etapa de prosperidad al sentirse los primeros resultados directos de la lucha en Europa.

El año 1915 aumentó el precio del azúcar hasta cotizarse a un promedio de 4 centavos, con una zafra total de más de 2 millones y medio

de toneladas, completamente colocada en el mercado. Cuba súbitamente vió aumentar el valor de su producción básica en más de un 90%. Se inició un período de remoción o de fundación de centrales. En 1914 operaron unas 177 fábricas, en 1917 había ya 199 en actividad. La producción se expandió de 2,500,000 toneladas en 1914 a 3,473,000 en 1917. La zafra de 1918 superó los cuatro millones de toneladas y el precio continuó su ascenso aun cuando se estableció la llamada Junta de Igualación del Azúcar que pretendió controlar el alza fijando el precio del refino en New York a 9 centavos libra. Días después de fijar este precio se compró toda la cosecha cubana a 5½ centavos libra. Cuba recibía entonces un aumento de más de 100 millones de pesos con relación al valor de la cosecha de 1917. Por su parte, el organismo de control obtuvo en sus operaciones de intermediación una ganancia de varios millones de pesos.

La zafra de 1919 vendida aun a mejores precios fué también manipulada por la Junta de Igualación la cual obtuvo, según Jenks ganancias por valor de 42 millones de dólares. En este año, el déficit azucarero mundial alcanzaba una cifra mayor que la que Cuba estaba supliendo con el aumento de su producción, pues las dificultades del transporte marítimo se extendían no solo al Atlántico y la restricción no solo a las zonas directamente afectadas por la Guerra sino al Pacífico, por lo cual Java quedaba relativamente aislada de los centros consumidores.

El armisticio de noviembre de 1918 cambió súbitamente el panorama. No cesaban las causas de la escasez de azúcar, ni se reducía la demanda, ni, propiamente, se cancelaban las posibilidades de obtener aumentos "controlados" en los precios; pero, en medio de la perspectiva de paz que se creaba por la cesación de las operaciones militares, la política económica individualista volvió por sus fueros, según Jenks, encarnada nada menos que en el propio Presidente Wilson. En consecuencia, hacia enero de 1919 se había derogado casi toda la legislación de control azucarero, salvo en lo que hace al precio del azúcar en bruto que seguía controlado a consecuencia, entre otras cosas, de la reciente adquisición de la zafra cubana que se destinaba al consumo durante el año 1919. Al margen de la situación creada por la indecisión de la política gubernamental sobre el azúcar, fué creándose una cotización real, mucho más alta que la precedente.

El año 1920 presenció la especulación más desenfrenada en el mercado azucarero de New York. Desde febrero en que se cotizaba a 9⅛ libra c.i.f. hasta el 19 de mayo en que se elevó a 22½ cts., punto el más alto, desde el cual comenzó la baja hasta septiembre en que

volvió al precio de 9 cts., transcurrió la que en Cuba se denominó "danza de los millones" produciendo todos los efectos deducibles de la inflación post-bélica. Aunque desde 1918 se estaban operando los fenómenos de especulación propios de la situación, estos meses fueron suficientes para preparar el crack bancario y comercial que se desencadenó desde octubre del propio año.

Ya hemos tenido ocasión de referirnos a la creación de instituciones de crédito. El total de las mismas representaba desde 1916 un capital de más de 51 millones de pesos, de los cuales habían sido suscritos valores solo por unos 10 millones de pesos. La cartera de los bancos principales estaba repleta de valores hipotecarios o prendarios sobre azúcar. Una parte importante de estas operaciones, por valor de unos 80 millones de pesos, eran obligaciones pendientes sobre azúcares cotizados a más de 15 centavos la libra.

La súbita baja del precio en el momento en que debía ser exigible el total o la parte más importante de estas obligaciones a corto plazo produjo un pánico indescriptible. El Gobierno pretendió atajar la caída por medio de una moratoria efectiva a partir del Decreto de 10 de octubre de 1920 que resultaba una medida de emergencia necesaria tras del pánico del día 8. La suspensión de pagos de numerosos bancos entre los cuales, además de los menores y más recientes, se encontraban el Banco Español, el Banco Nacional y el Internacional provocó una demanda de fondos depositados en las demás instituciones que difícilmente podían hacer frente a la situación. Junto con los bancos en quiebra cerraron sus puertas numerosos negocios y casas comerciales. Hasta principios de 1921 no se había calmado la agitación; pero en este año la imposibilidad de rescatar los bancos en suspensión determinó la promulgación de la Ley de Liquidación Bancaria.

El reajuste de los precios en el mercado interior no se realizó con la misma brusquedad. Como indicación de los efectos inflacionarios de la "danza de los millones" puede estimarse que los precios de los artículos de primera necesidad habían triplicado desde el año 1912-13 y se mantuvieron a niveles muy altos hasta más allá del año 1925, al amparo de la relativa restauración de la actividad económica nacional. Los salarios bajaron inmediatamente, aun cuando la oferta de empleo se mantuvo alta debido a las grandes zafras posteriores al crack. Sin embargo, la presencia de grandes centrales y la eliminación de algunos de los más ineficientes durante la crisis de 1920-21 redujo el total absoluto de empleo en el país, a la sazón sostenido casi exclusivamente por la industria azucarera. Con tales causas, la agitación social que ya corría por el mundo se extendió a Cuba durante esos dos años y parecía

destinada a profundizarse cuando apareció en 1925 el Gobierno dictatorial del General Machado.

Mientras se superaban los efectos inmediatos del crack, los precios del azúcar, durante 1921 y 1922, se mantuvieron a 3.10 y 2.80 centavos libra respectivamente. La producción de azúcar se mantuvo al nivel de más de 3½ millones de toneladas, llegando incluso en 1922 a más de 4 millones. A fines de 1922 ya se daba por prácticamente desaparecida la crisis y se esperaba que la bonanza anunciada para el año 1923 constituyera en realidad la vuelta a una especulación como la de la "danza de los millones". Pero, en lo profundo, se habían sentado las bases para que comenzara a plazo más o menos largo la crisis estructural de la economía cubana, dependiente del azúcar que, por causa del crack, había pasado casi completamente a manos de los bancos y de algunas corporaciones extranjeros.

2. La actividad económica del país pareció recobrarse, en efecto, durante el año 1923 y a lo largo de 1924. Papel preponderante jugaron en este auge temporal los precios alcanzados por el dulzante en el primero de ellos en que la cotización promedio alcanzó a más de 5 centavos la libra, propiciando un aumento de la zafra de 1924 que pasó de los 4 millones 100 mil toneladas, vendidas a un precio promedio de 3.82 cts. la libra. La zafra de 1925, vendida a un precio mucho más bajo (2.24 cts. promedio) constituyó el "record" de esta etapa de la historia económica nacional sobrepasando los 5 millones de toneladas.

La actividad azucarera se había mantenido mediante la ampliación del cultivo, por un lado, y la creación de grandes centrales, por otro, de los cuales el último fué instalado en el año 1926.

El movimiento comercial general del país se mantuvo en altos niveles debido fundamentalmente a la perduración de las exportaciones de azúcar; pero se observa que, entre 1921 y 1925, la posición de las importaciones en relación con las exportaciones aumenta, reduciéndose en consecuencia los saldos favorables de la balanza de mercaderías. La producción de otros artículos exportables mantuvo igualmente hasta 1925 los niveles generales logrados durante el período de auge. Pero a partir de 1925 el descenso de la actividad se observa cotinuamente. Se iniciaba la caída que conduciría a la depresión de 1930-32.

Con razón el profesor Alienes señala el año 1925 como la fecha que marca una delimitación histórico-económica en el país. La cesación del movimiento inmigratorio, la reducción paulatina de la producción azucarera, los intentos de controlar la producción y de coordinar en escala internacional a los países azucareros para estabilizar el mercado y los precios, el aumento de la desocupación, la reducción general del co-

mercio internacional del país, fueron los hechos que siguieron al año 1925. Y a todo ello se unió el creciente malestar social y político, en parte resultante de la crisis, y que el gobierno en el poder —no obstante su gestión "regeneradora" que constrastó a primera vista con la administración corrompida del Gobierno de Zayas— no supo enfrenar más que por la violencia, sobre la cual no podía crearse más que un profundo conflicto nacional que desembocó en los cambios institucionales de 1933. Sin embargo, como veremos en capítulo posterior, este mismo gobierno no anduvo desacertado en algunas de sus iniciativas para el fomento económico, pues en cierta medida supo comprender cuáles eran las medidas apropiadas al momento internacional.

Todas las cifras de la actividad económica inician un descenso continuado a partir de 1925, como puede apreciarse por el siguiente cuadro:

	Intercambio comercial	Producción azúcar	Precio azúcar	Nº de ingenios	Duración zafra (días)
1926	562,564,000	4,932,095	2.22	177	135
1927	581,752,000	4,508,600	2.64	177	102.4
1928	490,887,000	4,041,856	2.18	172	86.1
1929	488,655,000	5,156,278	1.72	163	108.8
1930	329,862,000	4,670,973	1.23	157	106.6
1931	198,976,000	3,120,796	1.11	140	75.8
1932	131,696,000	2,602,864	0.71	133	77.9
1933	126,751,000	1,995,079	0.973	125	66.6

En toda la vida republicana no se habían alcanzado niveles generales tan bajos. Y, como consecuencia del desarrollo de la época de alza, nunca Cuba había dispuesto de una menor actividad económica para una población tan grande como la que tenía. Por ende, la desocupación alcanzó rápidamente cifras del orden de un millón de habitantes.

Esta etapa marca el inicio de la política económica encaminada a combatir la situación azucarera, en particular, y la crisis general de la economía cubana. Es un momento de grandes experiencias en el campo de intervencionismo estatal y puede considerarse como la primera manifestación oficial de una nueva conciencia económica nacional, que aun pugna por asentarse definitivamente en la actividad estatal.

3. El período de relativa estabilización que discurre durante los años 1922-23 a 1929 continuó, sin embargo, manifestando, especialmente después de 1926 las tendencias depresivas generales. Este —al parecer contradictorio— carácter de la situación cubana se deduce de la disparidad del desarrollo económico. Mientras en las zonas industriales la actividad económica se restauraba momentáneamente, la pro-

ducción básica cubana reducía sus posibilidades de colocación y, en consecuencia, los precios de la misma disminuían progresivamente. La zafra de 1929 alcanzó la cifra de 5,100,000 toneladas, superior a todas las anteriores, pesando aun más sobre las dificultades para la colocación del producto, ya que la imposibilidad de llegar a un acuerdo internacional azucarero determinó una fuerte competencia en medio de un movimiento de expansión de la producción. Por otra parte, mientras se dificultaba la venta del azúcar cubano en el mercado internacional, disminuía la exportación a los Estados Unidos, mercado que había sido hasta entonces la base del éxito de la industria cubana.

La situación de 1929 determinó una restricción importante de la zafra siguiente; pero seguían pesando los excedentes no vendidos y el precio promedio bajó aun más en 1930 fijándose en 1.23 cts. la libra. Se produjo en este año una nueva reducción del número de ingenios, aunque a los efectos del período de zafra y del empleo la situación se mantuvo prácticamente como en 1929. Los efectos directos sobre el montante de la producción, resultantes del auge de 1929 se reflejaron ya en 1931, al restringirse la producción a poco más de 3 millones de toneladas, las cuales se vendieron con un precio inferior al de los años precedentes (1.11 cts. la libra). La reducción del número de ingenios fué aun mayor, continuando en operación solo 140, mientras la duración de la zafra se reducía en un tercio de las de 1929 y 1930.

En este momento (1931) se entra definitivamente en la depresión. Desde agosto de 1930 los precios del azúcar habían mostrado una firme tendencia a la baja, alcanzando en ese mes cotizaciones inferiores a 1 centavo. Esta cotización fué la normal en todo el año 1932 (promedio 0.71 centavo libra). Prácticamente el comercio internacional de Cuba quedó reducido a un tercio de lo que era tres años antes. La zafra no pasó de los 2,600,000 toneladas. La depresión se prolongó durante el año 1933, a mediados del cual, sin embargo, se observó una ligera mejoría en los precios. Coincidía este fenómeno con el inicio de la recuperación en los Estados Unidos y en parte del continente europeo. Sin embargo, a consecuencia del aumento de la producción de azúcar doméstico norteamericano y de las zonas insulares coloniales (Puerto Rico y Filipinas) el producto cubano iniciaba su nueva etapa de estabilización a bajos niveles con el problema de su necesidad de colocar el azúcar en el mercado internacional, donde la competencia había alcanzado un grado extraordinario. Se iniciaba realmente una nueva etapa en la economía cubana, cada vez más dependiente de su posición azucarera respecto de los Estados Unidos, pero, al par, más necesitada de diversificar las exportaciones azucareras.

La Ley de 27 de enero suspendió toda acción procedente de obligaciones mercantiles por un término de ciento cinco días y el cobro de los depósitos en cuentas corrientes y de ahorros durante ciento treinta y cinco días. Pero reconoció la validez de las compensaciones, de modo que sancionó el procedimiento por el cual lejos de aumentarse la liquidez de los bancos se estaba imposibilitando que pudieran responder adecuadamente a la demanda de depósitos.

Las leyes restantes produjeron su resultado a más largo plazo. La Comisión de Legislación Bancaria procedió a realizar sus estudios y produjo proyectos sucesivos que no fueron discutidos, aun cuando se les dió publicidad oficial en la *Gaceta*. La Comisión Temporal de Liquidación Bancaria actuó durante varios años procediendo a liquidar varios bancos y a reorganizar otros hasta que se disolvió en diciembre de 1927.

Respecto de la primera fase de la crisis económica de Cuba, no hay más medidas que merezcan apreciación especial. El problema de los bancos fué abordado en la forma que se ha descrito, con timidez, con respeto para las operaciones equívocas o fraudulentas realizadas por pequeños grupos de financieros, sin la asistencia de un régimen bancario central que permitiera reforzar las instituciones en precario. Mientras ello ocurría, la industria azucarera y el comercio seguían sujetos a su propia ventura, esto es, a las condiciones internacionales oscilantes en grado sumo. El Estado afectado por la baja general de la actividad económica, no halló más salida que mantener sus ingresos mediante empréstitos destinados al mantenimiento de servicios desorganizados o inútiles o a inversiones que nada beneficiaban a la economía nacional. El conjunto de las escasas medidas tomadas entre 1920 y 1925 se caracteriza, pues, por su insuficiencia, su inefectividad y su limitación. Claro está que la restauración producida por el alza relativa de los años 1922 a 1925 contribuyó decisivamente a mantener el estado de no intervención estatal en el destino económico del país.

No faltaron iniciativas privadas del más alto interés. Algunas de ellas, claro está no se salían del marco corriente de las operaciones de comercio o de finanzas. Otras, en cambio, suponían una acción estatal o pública o popular enderezada a impedir la caida total de la industra básica de Cuba. Sin duda, el plan de mayor importancia fué expuesto por el llamado movimiento de "nacionalización" de los ingenios que pretendía que el Estado, mediante un empréstito, respaldara —mediante un empréstito extranjero— el mantenimiento de los ingenios de propietarios cubanos, los cuales no podían resistir —al igual que las grandes empresas extranjeras— el impacto de la deflación y de la progresiva restricción de los mercados.

6. No tardaría, sin embargo, en aparecer una política económica estatal encaminada a desviar o reducir los efectos de la crisis. Esta legislación comenzó solo después de 1925, esto es, tras del momento en que puede considerarse abierta ya a público debate la cuestión básica de la economía nacional: ¿qué hacer en materia azucarera? El proceso que comienza entonces no ha terminado. Aun cuando han transcurrido desde entonces pocos años, puede considerarse que la primera fase de la nueva política terminó en 1934 y que, a partir de esta fecha, se inicia un nuevo intento, en pleno desarrollo actualmente.

La política económica iniciada en 1925 se caracterizó por su limitado ámbito. Además, y esto es lo esencial, respondió solo vagamente a los objetivos adecuados a la época. Sin embargo, presenta, al cabo del tiempo, un conjunto de realizaciones que deben ser tenidos en cuenta para comprender la situación actual del país. Con frecuencia se ha objetado que esa política respondió a presiones del momento, sobre todo de tipo internacional, que la hicieron valer a despecho de la indiferencia de los hombres que la ejecutaron. No hay duda, claro está, que el gobierno de Machado careció de un grupo de políticos y de administradores que fueran capaces de ahondar en el programa y de ampliarlo. Pero la cuestión no es simplemente subjetiva sino que debe analizarse a la luz de la objetividad del hecho histórico. Y, en este sentido, hubo realizaciones positivas, a tal punto que nadie en la actualidad cuando se trata del desarrollo económico nacional desdeña situar entre 1925-1927, el momento en que comienzan los cambios.

Esa política, tímida, quizás orientada solamente por deseo de crear nuevas fuentes de "negocios", impuesta por las circunstancias, giró en torno a dos cuestiones: el plan de Obras Públicas y la reforma arancelaria de 1927, con su secuela de fomento de la producción rural.

El plan de Obras Públicas, expuesto en la Ley de 15 de julio de 1925, comprendía una relación numerosa y geográficamente bien distribuída de construcciones, especialmente de caminos. Entre éstos, la principal obra fué la Carretera Central, de cuya terminación dependió el nacimiento de la industria de transporte motorizada de cierta importancia, amén de la incorporación de algunas ricas zonas agrícolas al mercado nacional. El plan de Obras Públicas fué financiado por la vía corriente, esto es, por medio de empréstito realizado con instituciones extranjeras, pues el sistema de impuestos creados para financiar el plan no fué suficiente. Desde luego, el plan no fué realizado ni siquiera en una tercera parte; pero algunas de las obras concluídas fueron de positivo valor. El resto fueron obras de embellecimiento urbano o de lujo

inexplicable. Nos faltan elementos de juicio sobre el efecto del desarrollo del plan en la economía nacional.

Debe señalarse que el artículo X, de la ley citada, en su párrafo final, indicaba al Ejecutivo la necesidad de "subordinar la intensidad de los trabajos a las necesidades de la industria azucarera durante el período de la zafra, adoptando a tal fin cuantas medidas fueren necesarias". Está claro que se concebía el plan como una posible descarga estacional del desempleo. Sin embargo, la profundidad de la crisis en los años posteriores parece indicar que la realización del plan no tuvo una ifluencia apreciable.

Poco después de aprobado el plan de Obras Públicas se procedió a formar —el año 1926— una Comisión que quedó encargada de la reforma arancelaria. Un año más tarde, en octubre de 1927, entraban en vigor los nuevos aranceles aduaneros. Lo primero que debe observarse respecto de esta reforma es que, por primera vez, se procedía a modificar los derechos a la importación con un criterio de tipo económico, esto es, ensayándolos como instrumento de rectificación de la estructura económica. A consecuencia de las innovaciones, que consistieron esencialmente en el desglose de las antiguas partidas y en el alza de los tipos de adeudos, los aranceles aduaneros de Cuba dejaron de operar como arancel de una sola columna, con una excepción consistente en los "preferenciales" concedidos a los productos norteamericanos transformándose en unos aranceles de dos columnas (máxima y mínima) además del tipo especial de preferencia ya mencionado.

Las grandes líneas de esta reforma venían discutiéndose desde una fecha anterior a 1920, hobiéndose elaborado incluso un Proyecto que llegó a manos del Congreso de la República. Al parecer, la primera orientación sobre la política a seguir consistió en reducir los derechos sobre aquellas importaciones que pudieran ser de necesidad imperiosa para las industrias cubanas. La Comisión designada en 1926 procedió a proteger con tarifas más altas algunas de las ramas de la producción agrícola e industrial más necesarias para el abastecimiento del país.

No es el lugar para describir en detalle el alcance de toda la reforma. En general, fué limitada y se pudo realizar solo a base de respetar, en su conjunto, las concesiones excepcionales dadas a los productos norteamericanos. Respecto de artículos de procedencia europea o de otras procedencias el funcionamiento de los aranceles modificados pudo ser más eficaz, pero evidentemente, de gran limitación debido a la progresiva decadencia de las importaciones de ezas zonas como consecuencia del predominio creciente del comercio norteamericano en el tráfico internacional de Cuba.

La producción de huevos, de aves, de carnes, de calzado, de mantequilla y queso y de leche condensada aumentó en buena medida después de la reforma arancelaria de 1927 y decayeron las importaciones de esos productos. El cultivo del arroz y del maíz adquirieron cierta importancia, aun cuando sobre ellos apenas influyó la situación arancelaria. En general, aun cuando fuese limitado, el movimiento de diversificación industrial y agrícola con el objeto de abastecer al mercado nacional comenzó a raíz de esta reforma de los aranceles y al amparo de las tendencias proteccionistas universales que precedieron a la gran depresión de 1929-32.

En el orden práctico de la administración la política económica impuesta por las circunstancias halló otras formas de expresión que deben mencionarse, aunque solo sea de soslayo. A través de la Secretaría de Agriculutra, Comercio y Trabajo se realizó una intensa campaña de información, de divulgación y de distribución de semillas que dió cierto impulso al desarrollo económico rural del país. Se abordó, incluso, la repoblación forestal. Por primera vez, desde la instauración de la República la administración intentaba tomar la iniciativa en el campo económico y empleaba medios adecuados —aunque cortos— al fomento del país.

Toda esa gama de medidas empleadas para abordar el problema económico de Cuba culminó en la formación de la Comisión de Defensa Económica, por decreto de 29 de marzo de 1928, a la cual se encargó nada menos que el estudio de la organización de la Banca Nacional, de la Comisión Arancelaria permanente, del llamado presupuesto constructivo, de la Marina mercante, de los puertos y zonas francas, de la inmigración, de la legislación contra el latifundio y de la reforma tributaria. Esto es, de un plan completo de acción económica, que por sí solo indica que la fuerza de los hechos provocaba la necesidad de ir más al fondo de la situación.

7. Mientras se producían los hechos que acabamos de reseñar, estaba en proceso una política económica especial, que, por la importancia de su objeto, se suponía ser la clave de la supervivencia del país. La crisis en la industria azucarera venía produciéndose desde el año 1920, puesto que, aun en medio de la relativa mejoría del mercado internacional posterior a 1921, los ajustes de la producción en sus diversos componentes eran cada vez más complejos y difíciles. La zafra de 1925, no obstante su cuantía, no eliminaba el problema de la creciente incapacidad de los ingenios más viejos o de menor producción para competir en un mercado de precios bajos. Ni las alzas de la cotización que se podían producir ocasionalmente bastaban a garantizar la supervi-

vencia de los colonos. Se planteaba urgentemente el problema de la reducción de las zafras y con él el de la disminución del período de máximo empleo, de la depresión de los salarios y, en general, de la baja del nivel de ingresos en la Nación. Por su peso en la economía del país, la crisis azucarera debía ser el principal objeto de atención de los gobernantes.

Desde el año 1926 se intentó poner remedio a la situación. El inicio de un largo proceso de ajuste de la industria azucarera a las nuevas condiciones internacionales fué marcado por la Ley Verdeja de 3 de mayo de 1926 que se limitó a reducir en un 10% el montante de la zafra. Quedó igualmente reducido el período de zafra o de molienda. Por decretos adicionales se prohibió abrir nuevas plantaciones de caña, se distribuyeron cuotas de producción basadas en el estimado de lo que hubiera producido cada uno sin la reducción, distribuyéndose proporcionalmente entre las "colonias" de cada ingenio. Desde este momento se manifestaba ya la tendencia de la legislación azucarera interna a garantizar la existencia o la supervivencia de los ingenios, oponiéndose a toda posibilidad de concentración de la industria. Mientras Cuba restringía su producción durante los años 1926 y 1927, los demás países productores no procedieron igualmente y, en algunos, se superaron las cifras de elaboración de los años precedentes, como ocurrió en Java.

Los síntomas de la crisis azucarera no cesaron, pues, evidentemente, la medida de restricción no atajó ni la baja de los precios, ni la caída vertical de las exportaciones. Fué preciso orientarse en otro sentido. Encabezado por el coronel Tarafa surgió el movimiento basado en la necesidad de obtener por medio de la cooperación internacional un sistema de restricción general y de distribución de los mercados que diese cierta estabilidad al producto cubano. De esta etapa es la Ley de Defensa del Azúcar de 4 de octubre de 1927 que creó la Comisión Nacional de Defensa del Azúcar que debía asesorar al Presidente de la República, preparar estimados anuales de necesidades de azúcar en Estados Unidos y otros países, elaborar un plan de restricción de las zafras por seis años y negociar convenios con otros países productores, y la Corporación Exportadora de Azúcar destinada a controlar todo el azúcar exportable, vender el que se le confiase y administrar un sistema de cuotas. La zafra de 1928 se redujo a cuatro millones de toneladas y, a despecho de los esfuerzos de la Corporación —que pretendió manejar las existencias con fines alcistas— los precios bajaron. A mediados de 1928 era voz común que el sistema había fracasado y que se debía cambiar de rumbo.

En efecto, se anunció a fines de ese año que no habría control, ni venta organizada, ni restricción alguna para la zafra de 1929. Esta resultó la mayor que alcanzó Cuba antes de la Segunda Guerra Mundial. Pero la permanencia y, aun más, el aumento de los excedentes pesaba demasiado. El 26 de julio de 1929 quedó organizada la Agencia Cooperativa Exportadora de Azúcar a la cual se encargaron todos los azúcares no vendidos y que sería el único vendedor para la zafra de 1930. Esta nueva experiencia de ventas centralizadas fué desastrosa. La Agencia o Vendedor Unico, como se le llamó entonces, fué disuelta en abril de 1930, declarándose liberados todos los excedentes. En consecuencia, se agravó aun más la tendencia descendente de los precios. Coincidiendo con esta situación la nueva tarifa norteamericana (Hawley-Smoot) que elevó los derechos del azúcar a 2 centavos libra deprimió aun más el precio y la exportación del producto cubano.

Parecía obvio que se requería a toda costa un acuerdo internacional para detener la terrible competencia entre los países productores. Surgió entonces el llamado Plan Chaobourne por el cual Cuba se comprometería a limitar su zafra a 2,800,000 toneladas a condición de que los productores domésticos y ultramarinos norteamericanos redujeran también su producción. De la producción cubana se segregarían 1 millón de toneladas para venderlas en un plazo de cinco años. El Plan incluía la celebración de un acuerdo o convenio internacional. En definitiva, los productores norteamericanos no suscribieron el pacto. Pero Cuba prosiguió por esa senda. De ahí la Ley de Estabilización del Azúcar de 15 de noviembre de 1930. Por ella se disponía la segregación de millón y medio de toneladas que serían entregados a una Corporación Exportadora para venderlos fuera de Estados Unidos y de Cuba en un término de cinco años. Los azúcares segregados se pagarían con una emisión de bonos por cuarenta y dos millones de pesos, creándose los impuestos necesarios para hacer frente a esta obligación garantizada por el Gobierno. Hasta 1936 no podrían exportarse libremente los azúcares. A consecuencia de estas nuevas medidas surgió en 1931 el Instituto Cubano de Estabilización del Azúcar (I.C.E.A.).

Las negociaciones en el orden internacional continuaron y se obtuvo la aquiescencia de Java, Polonia, Alemania, Hungría, Checoeslovaquia y Bélgica, incorporándose más tarde al Convenio Perú y Yugoeslavia. El 9 de mayo de 1931 se firmó en Bruselas el Convenio Internacional Azucarero que distribuyó en cifras fijas las exportaciones de los países contratantes, por el término de cinco años. Si el precio pasaba de 2 centavos libra se aumentarían los excedentes disponibles para exportar. Las existencias sobrantes de cada país se distribuirían durante varios años

para su liquidación. Por consecuencia del Convenio Cuba redujo su producción a 3,122,000 toneladas.

No obstante la vigencia del Convenio la situación continuó agravándose debido a la baja de las exportaciones a Estados Unidos. Los excedentes no vendidos aumentaron, no obstante el aumento de la cuota de exportación de Cuba al mercado libre mundial. Se podía dar por fracasados todos los empeños cuando, a principios de 1933, a consecuencia de la reacción operada en la economía de los Estados Unidos y en algunos de los países europeos comenzó a superarse la gran depresión. Por primera vez, en muchos años, en 1933 dejaron de aumentar los sobrantes invendidos, que otros países habían liquidado al amparo del Convenio Internacional.

La superación de la depresión no significó, ni mucho menos, la solución, siquiera fuese parcial, de los problemas de la industria cubana. La tendencia de los Estados Unidos a aumentar su producción y a reducir sus importaciones de azúcar cubana quedó consagrada en la Ley Costigan-Jones de 1934 que estableció un sistema de cuotas de importación en la cual se asignaba a Cuba una cantidad insuficiente para reponer los efectos causados por la depresión de los años precedentes; pero, al menos, parecía que de acuerdo con ella se detendría el proceso de desplazamiento del azúcar cubano del mercado norteamericano. Aun tendría Cuba que sufrir una rebaja mayor, al promulgarse la Ley Azucarera de 1937.

Desde 1934 puede considerarse iniciado un período de estabilización en bajos niveles.

Capítulo VII

LOS AÑOS DE 1934 A 1940

El período que vamos a reseñar no presenta en los hechos económicos ninguna importancia especial. Lo hemos caracterizado, en el capítulo precedente, como una etapa de estabilización en bajos niveles de actividad, a consecuencia de la rehabilitación progresiva, aunque limitada, de la economía internacional tras de la gran depresión de 1929-32. En tal sentido, y solamente por el hecho que precede a la Segunda Guerra Mundial, es un momento en que la economía cubana parece haber llegado al punto en que se imponen, como actitud salvadora, las grandes rectificaciones. La estructura tradicional, quebrantada desde 1925, se muestra absolutamente incapaz de servir de base para el desarrollo del empleo y de los ingresos en la medida que el crecimiento demográfico exigía. Es de señalar que durante los últimos años se fortalecieron algunas industrias hasta entonces simplemente iniciadas, las cuales fueron favorecidas por las condiciones generales resultantes del conflicto bélico; mas, el ritmo de desarrollo es todavía muy lento.

Pero los años que abordamos tienen, además, una importancia que trasciende a los hechos puramente económicos. Desde 1933, a consecuencia del brusco cambio político operado en el país, la legislación sobre materias económicas y sociales se desarrolla en alto grado. No es cosa de seguirla paso a paso en este lugar; pero debe indicarse que abarcó toda la gama de problemas acumulados al cabo de más de una década de crisis, de tanteos y de experiencias. Claro está que, dentro del panorama de esta legislación, el hecho que merece destacarse fundamentalmente es la ordenación "social", o sea, la proliferación de disposiciones sobre relaciones industriales u obrero-patronales, entre las cuales se cuentan algunos de los progresos más notables del país desde la constitución de la República en 1902. La actividad legislativa en este campo ha sido seriamente criticada, como que se trata de una zona esencialmente polémica. Sin embargo, por graves que fueran los defectos, ellos no borran el carácter y la función esencialmente progresista del conjunto de esta legislación.

Más directamente relacionada con el desarrollo económico, durante estos años se promulga una serie de leyes y decretos, cuya finalidad era organizar la producción, estabilizarla o defenderla. La economía cubana demandaba un esfuerzo particular por parte del Estado con el fin de favorecerla, de acuerdo con una eficaz política intervencionista, apenas ensayada en el país. La legislación que se produce a partir de 1933 presenta una variedad de temas que da al conjunto cierto sentido unitario. Se abordaron, por medio de leyes y decretos casi todos los aspectos importantes de la producción, así como los del comercio internacional; en suma, los sectores básicos de la actividad económica nacional. Este amplio movimiento legislativo es la consecuencia de la acumulación de experiencia nacional e internacional, así como de las medidas aplicadas internacionalmente y que afectaban a la economía cubana en sus relaciones exteriores.

1. Las características de este período de actividad legislativa ameritan que se establezcan algunas conclusiones respecto del mismo. Lo hemos calificado de etapa de estabilización en bajos niveles, por cuanto la recuperación observada a partir de 1934 se detiene inmediatamente y, aun más, sufre cierta recesión en 1938.

Si se toman en consideración los elementos de que disponemos —como índices básicos de la actividad económica del país— del período, encontramos, desde luego, que hay una recuperación evidente sobre los niveles característicos de la depresión. En ciertos aspectos, el tránsito enmarcado por el año 1933 no representa un gran progreso con relación de precedente. Las importaciones, por ejemplo, se mantienen por debajo de las de 1932. No ocurre lo mismo respecto de 1934 en que se producen cambios ya notables tanto en el precio del azúcar como en el volumen del comercio exterior. Si se representase gráficamente el período, los índices mostrarían una coincidencia extraordinaria. El año 1932 marca el punto más bajo a partir del cual todas las curvas ascienden hasta el año 1937 en que comienza ya a manifestarse la recesión del año 1938 que se prolonga durante parte de 1940.

El hecho capital fué el establecimiento de las cuotas de importación de azúcar en los Estados Unidos que tendían a consagrar la tendencia a la disminución de la demanda de azúcar cubana en los Estados Unidos, conforme ha mostrado Alienes. La dependencia del país de sus exportaciones operaba como factor de detención de toda ampliación de la actividad económica, si su producto exportable básico carecía de perspectivas suficientes de expansión. La Ley Jones Costigan de 1934 y la Ley de 1937 constituyeron el instrumento a través del cual se cerraban todas las posibilidades de un aumento sustancial de las exporta-

ciones de azúcar. En consecuencia, a menos que se produjera un vigoroso movimiento de desarrollo interior, el nivel general de la economía cubana debía mantenerse bajo, en relación con el período anterior a la depresión.

Las cifras del valor del intercambio comercial muestran, por una parte, la lentitud con que se produjo la estabilización y, por otra, su oscilación en torno a un nivel que representaba menos del cincuenta por ciento del promedio del período 1925-1929.

	Exportación	Importación
1934	107,746,000	73,418,000
1935	128,022,000	95,464,000
1936	154,847,000	103,215,000
1937	186,071,000	129,572,000
1938	142,678,000	106,007,000
1939	147,676,000	105,862,000
1940	127,288,000	103,860,000

La reducción de las exportaciones de azúcar, por las causas ya enunciadas, no fué compensada dentro del movimiento comercial a través del aumento relativo de otras exportaciones. El azúcar y sus derivados representaron en estos años una proporción del total de las exportaciones similar a lo que habían sido en el período precedente: 1934, 78%; 1935, 79%; 1936, 82%; 1937, 80%; 1938, 79%; 1939, 79%; 1940, 75%.

La distribución del valor de las importaciones por grupos permaneció durante el período en la forma conocida, esto es, con predominio de las importaciones de alimentos, seguidas de los textiles, los bienes duraderos, los productos químicos y los combustibles. Lo cual indica que, en suma, la estructura del comercio internacional del país no había variado, a despecho del embate de la depresión y de la tímida iniciación del movimiento de fomento a partir de 1927. La propia depresión había contribuído a la desaparición de algunas de las industrias creadas antes de 1930, como la de conservas de frutas y de pescado, eliminada casi totalmente hacia 1934. Claro está que algunas de las medidas puestas en práctica durante el período influyeron sobre el nivel general de ciertas importaciones —como es el caso de las penalidades sobre los textiles japoneses—, aunque ellas en definitiva no representaron un progreso efectivo de la industria doméstica.

Durante este período se observan algunos cambios en la distribución del comercio internacional de Cuba que merecen un comentario. El primero y quizás el de más entidad, sea la desaparición casi total de

las importaciones de arroz del Asia, que fueron sustituídas en pequeña proporción por la producción nacional y, en gran escala, por las importaciones del producto norteamericano. Igualmente se puede constatar una disminución progresiva del intercambio con Europa a la sazón empeñada en una política cerrada de protección, a la cual Cuba había contestado con un nuevo tratado de reciprocidad con Estados Unidos y con las medidas arancelarias ya indicadas en el capítulo.

No obstante, los bajos niveles generales no significan que la economía cubana estuviera en una etapa de crisis; por lo contrario, se hallaba más bien en un momento de recuperación. Acertadamente en su *Tesis sobre desarrollo económico,* Julián Alienes indica que este período posterior a 1933 es aquel en que se reinicia el proceso de desarrollo de la actividad con un sentido nuevo, aun cuando con poca intensidad. Es el período en que comienzan a expandirse y consolidarse algunas de las industrias existentes antes de la depresión, como es el caso de la textil, o en que se desarrollan industrias de servicios, como la del transporte motorizado, apenas iniciadas a causa del papel obstaculizante de la gran depresión. Un recuento de las industrias existentes en 1938 realizado por las oficinas del Ministerio de Agricultura muestra que ya estaban operando la totalidad casi de las que existen hoy. Como señalaremos durante el capítulo siguiente, el movimiento sucedido durante el período de guerra se caracteriza propiamente por la adición de equipo en las fábricas ya existentes o por la instalación de algunas plantas de industrias ya asentadas en el país y no realmente por la iniciación de industrias nuevas.

2. En este período debe destacarse un hecho. El Tratado de Reciprocidad con los Estados Unidos vigente desde el año 1902 fué revisado y ampliado el año 1934, a virtud del impulso que dió a la política de tratados la administración de Roosevelt. En lo fundamental, esta revisión mantuvo las estipulaciones del tratado originario. Se consagró el sistema preferencial de tratamiento arancelario para los artículos de ambos países a su importación en el otro, estableciéndose o manteniendo los márgenes de preferencia que oscilan entre el 20% y el 60% de la tarifa mínima para productos norteamericanos a su importación en Cuba y del 20% al 50% para ciertos productos cubanos a su importación en los Estados Unidos.

Sin embargo, el Tratado de 1934 introdujo una reforma importante que consistió en la consolidación de las tarifas y los impuestos internos sobre artículos especificados en Listas Anexas al convenio, reduciendo, en cuanto a esos artículos, la libertad de las partes contratantes a modificar los adeudos sin necesidad de denunciar el Tratado.

En total, la lista de productos norteamericanos con tratamiento preferencial en Cuba ascendió a unos 400, mientras las concesiones otorgadas en las listas de Cuba alcanzaban a unos 35 artículos especificados. Además del tratamiento especial previsto en el Tratado los dos países se comprometieron a no establecer restricciones cuantitativas sobre las importaciones procedentes del otro, salvo la establecida en el caso del azúcar y la iniciada en el Tratado con relación al tabaco. Respecto del tabaco se concertó el acuerdo suplementario de diciembre 23 de 1939 que proveía la restauración de las tarifas reducidas al tabaco y a la hoja de tabaco cubanos, conforme se establecieron en el texto de 1934, aunque solo para regir hasta marzo de 1936. Igualmente se proveyó el restablecimiento de las tarifas sobre el azúcar derogadas con motivo de la suspensión de los artículos sobre la cuota del azúcar de la Ley Azucarera de 1937 ocurrida en septiembre-diciembre de 1939.

Muy contradictorios fueron en 1934 los criterios sobre este nuevo Tratado. Al parecer, una serie de concesiones otorgadas a los productos norteamericanos redundaron en perjuicio del desarrollo incipiente de la industria del país, que ya había sufrido los efectos de la gran depresión. No es de extrañar que se afirme que desde 1934 el comercio de Cuba en sus dos sentidos fuera cada vez más dependiente de los Estados Unidos, sin que Cuba encontrase realmente en el acuerdo una vía para ampliar sus exportaciones sustanciales sujetas a cuotas. Pero en algunas ramas relativamente nuevas de las exportaciones es indudable que el Tratado de 1934 produjo efectos positivos, como se observa por el aumento de las exportaciones de vegetales de invierno y de algunas frutas, que obtuvieron tarifas de importación reducidas en períodos del año en que no hay producción norteamericana.

3. Hasta 1935, no obstante la reforma de 1927 y los numerosos proyectos anteriores a esa fecha, no se había iniciado una política económica adecuada respecto de los aranceles aduaneros. Fundamentalmente seguían siendo aranceles de tipo fiscal. Las modificaciones de tipo proteccionista realizadas en la segunda fecha citada quedaban limitadas por el hecho que las relaciones bilaterales de Cuba estaban sujetas a una completa libertad, en contradicción con los controles de todo tipo que se aplicaban en los demás países. La tarifa mínima de los aranceles aduaneros vigentes era la regla general aplicada a las importaciones, quedando reducida la tarifa máxima a una suerte de adeudo teórico o, en algunos casos, simplemente penal.

La forma en que se abordó una modificación de la política seguida hasta entonces no fué afortunada. Constituía, cierto es, una reciprocidad relativa al tratamiento que se daba en escala internacional a los

productos cubanos; pero, analizada a la luz de los hechos contemporáneos, la política arancelaria aplicada a partir de la ley 14, de 15 de marzo de 1935 no fué sino un instrumento imperfecto y que contribuyó, aun más, a reforzar las relaciones comerciales con los Estados Unidos, en un momento en que ya Cuba debía pensar en la necesidad de adoptar una política comercial que le permitiera diversificar sus relaciones internacionales.

La Ley mencionada quitó su carácter de adeudos generales a los especificados en la tarifa mínima de los aranceles vigentes. En lo sucesivo, solo se aplicarían a los productos procedentes de países cuyas compras a Cuba fueran, cuando menos, equivalentes al 50% de las compras que les hicieran los importadores cubanos. Se pretendía de este modo limitar el desbalance general del comercio, que era, sin embargo, en su total, favorable al país, debido a que las relaciones con Estados Unidos y Gran Bretaña ofrecían saldos positivos cuantiosos.

En consecuencia, la tarifa máxima precedente se transformaba en la general aplicable a los países que compraban productos cubanos por menos de una cuarta parte de lo que Cuba les compraba, caso el más frecuente en las relaciones comerciales internacionales del país. Se proveía el establecimiento de una tarifa intermedia, consistente en la mínima con el recargo de un cuarto de derechos, para los productos de países cuyas compras oscilaran entre un cuarto y una mitad de lo que Cuba les compraba. De todas estas disposiciones se excluían ciertas materias primas y productos de primera necesidad, que constituían algunas de las más gruesas partidas de la importación del país.

Los cálculos para la aplicación móvil de los adeudos máximos, mínimos e intermedios se realizaban anualmente, tomando como base los balances bilaterales del año precedente, salvo en 1935, al promulgarse la ley, cuando se basaron los cálculos en las balanzas del 1933.

Las provisiones de la Ley 14 no alteraban la posición preferencial de los artículos norteamericanos, ni aquella que se dedujera de la concesión del tratamiento de nación más favorecida, entonces aplicado solamente a Francia y a España. En consecuencia, antes de la entrada en vigor de esta ley se denunciaron algunos de los tratados vigentes e inoperantes, así como se concertaron, con posterioridad a ella, algunos acuerdos, basados —salvo el Convenio con Gran Bretaña— en la especificación, por medio de listas, de los derechos aplicables a productos del país contratante.

Finalmente, la ley 14 preveía la creación y aplicación de recargos especiales, de tipo penal, para aquellos productos procedentes de países en los cuales las condiciones económico-sociales fueran tales que afec-

taran a la producción cubana, caso en el que se incluyeron, poco después, los textiles japoneses.

Simultáneamente casi con la promulgación de esta Ley, se dispuso por el decreto-ley de 3 de octubre de 1935 que el Presidente de la República podía modificar las tarifas aduaneras, siempre por recomendación de la Secretaría de Hacienda y previo informe de la Comisión Técnica Arancelaria, restablecida por el mismo decreto-ley. Por el decreto de 4 de abril de 1936 se reforzaron los efectos de la ley 14, con relación a aquellos países cuya balanza fuera en extremo desfavorable para Cuba, estableciéndose recargos sobre sus productos, a los cuales fueron sometidas las importaciones de arroz de Thailandia (Siam). Debe señalarse que estas medidas produjeron cambios muy apreciables en el comercio internacional de Cuba, pues de estos años data la exclusión casi completa de varios productos del Asia de nuestro comercio, en beneficio del mismo producto procedente de los Estados Unidos.

De igual manera se autorizó por el decreto citado el establecimiento de cuotas de importación, cuando la producción nacional fuera amenazada por la competencia extranjera, aplicándose la medida por primera vez a la leche condensada, evaporada y concentrada y al henequén y sisal.

La política de tratados que siguió a este ensayo de control de las importaciones no presenta hechos de importancia. El Convenio con Gran Bretaña, en el cual se concedió el tratamiento incondicional de nación más favorecida a los productos ingleses, no dió frutos apreciables. Solamente el tratado con Chile (1937) sentó la base para la consolidación y ampliación futura del intercambio.

2. Un ensayo de control de cambios se inició en este período de actividad legislativa económica. El decreto de 15 de junio de 1939 determinó que todos los exportadores de azúcares y de mieles entregaran al Gobierno el 30% de las divisas dólar obtenidas, a cambio de plata nacional a la par. Igualmente se proveyó que los demás exportadores entregaran el 15% de las divisas. Con las divisas acumuladas el Gobierno pagaría la deuda exterior, los salarios del cuerpo diplomático, la adquisición de ciertos suministros y dispondría del resto para darlo a los importadores de artículos de primera necesidad. Esta última parte del decreto resultó, en definitiva, inoperante debido a que en el mercado nacional se podían obtener libremente las divisas necesarias para la importación de productos extranjeros.

De este modo quedó creado el Fondo de Estabilización de la Moneda, actualmente incorporado al Banco Nacional de Cuba.

3. La legislación económica azucarera fué durante todo el período de crisis y, en el que estamos comentando, la más abundante, como corresponde a la complejidad de los problemas que presenta la industria en sus relaciones generales con la economía nacional. Debe señalarse que fué lógicamente en este campo en que se produjeron los primeros ensayos de control e intervención estatal; pero la legislación sobre la materia, iniciada antes de 1925, no dió sus frutos hasta el período en que nos ocupamos, esto es, cuando ya había terminado completamente el proceso de transformación de la industria y estaban instalados los grandes ingenios, cuya presencia perturbaba el ritmo tradicional de desarrollo. Algunos de los problemas más difíciles de resolver, como el de la distribución de la producción entre los ingenios y, dentro de la zona de cada uno de ellos, entre las plantaciones, fueran de administración, fueran de colonos, quedó casi totalmente resuelto en este período, aun cuando desde la Ley Verdeja se estaba elaborando una fórmula que permitiera la subsistencia de los ingenios pequeños y de los colonos. Este último extremo debe ser tenido primordialmente en consideración al tratarse de la política azucarera, pues constituye el objetivo central de toda ella. Pero las cuotas de producción no quedaron debidamente distribuídas entre los ingenios hasta el decreto 522, de 18 de enero de 1936.

A corta distancia de la aprobación de esas regulaciones se produjo la de la Ley de Coordinación Azucarera de 3 de marzo de 1937. Es quizás la aportación legislativa más importante del momento y una de las que mayor trascendencia y polémica ha tenido en la historia nacional. Fundamentalmente, se trató por medio de sus regulaciones de defender al pequeño colono, mantenerlo en condiciones de supervivencia. Se creó un fondo de protección al pequeño colono, formado con un máximo de hasta el 2½% de la zafra total del país, al objeto de permitir que todos los colonos pudieran moler hasta 30,000 @ de caña, derecho que se les prohibía ceder o gravar y que se consideraba como mínimo indispensable para el sostenimiento de ellos. Paralelamente, el pequeño colono quedaba obligado a dedicar un área limitada a cultivos menores, que pudieran servirle de compensación y cubrir necesidades nacionales de abastecimiento; principio económico adecuado, aunque sujeto, claro está, a las oscilaciones de los precios y los beneficios de la caña y del azúcar.

La participación del colono en los productos del azúcar se dividía conforme a una proporción del 47% para el colono, el 48% para el ingenio y el 5% para abono de las rentas de las tierras, si las cañas producían del 12 al 13% de azúcar. En caso de un rendimiento menor, el colono solo obtendría el 46% y en el de un rendimiento mayor se le

abonaría a razón del 48%. Abordaba igualmente la Ley el problema de la moratoria, la cual se aplicaba a los adeudos anteriores a junio de 1933, aun no reajustados, y, en caso de reajuste —el cual debía realizarse por acuerdo entre el colono y el ingenio acreedor— el colono tendría que pagar el 60% del producto neto de su plantación. Se prorrogaron los arrendamientos vigentes mientras durase la restricción azucarera siempre que el colono pagara sus rentas, entregara sus cañas al ingenio y mantuviera el mínimo de producicón de 30,000 @ por caballería de tierra sembrada de caña, fijándose tipos de rentas con escala fluctuante según el precio del azúcar.

La Ley estableció igualmente ciertas prescripciones sobre salarios azucareros. Los industriales quedarían sujetos a las oscilaciones del precio del azúcar y los agrícolas al 5% del rendimiento promedio del ingenio en los tres años anteriores a la promulgación de la Ley fijándose un salario agrícola mínimo equivalente al precio de 50 libras de azúcar.

La Ley pretendió, como ya hemos indicado respecto de los colonos en particular, promover la utilización eficaz de las tierras sobrantes, obligando a los ingenios y a los colonos que las tuvieran a cederlas gratuitamente a sus obreros permanentes "en porciones razonables" para dedicarlas a cultivos menores durante el "tiempo muerto". En realidad, este aspecto de la ley quedó casi sin desarrollar, aun cuando puedan citarse casos en que se produjeron bajo la protección del ingenio, organizaciones de tipo cooperativo de obreros para la producción de vegetales con destino al mercado nacional. En definitiva, el financiamiento de estas iniciativas dependía fundamentalmente del propio ingenio, incapacitado para realizarlo o decididamente enemigo de tal política.

La Ley de Coordinación Azucarera indudablemente contribuyó a estabilizar la situación azucarera interna. Pero los acontecimientos recientes, esto es, posteriores a 1940 han introducido muchos nuevos elementos en el problema abordado por ella. La ampliación del cultivo cañero y su consecuencia, que es la multiplicación de colonos "libres" y el aumento de la capacidad de numerosos colonos ya establecidos en el momento del auge, la mayor participación de los obreros en los beneficios generales de la industria, parecen indicar que el reajuste futuro requerirá una reforma de la Ley.

4. Una de las iniciativas más importantes de la época que estamos considerando fué, sin duda, la Ley de Minerales Combustibles y su Reglamento de 10 de mayo de 1933 y 31 de octubre de 1939 respectivamente. La necesidad de una legislación moderna, más adecuada a las necesidades del presente y del desarrollo futuro de la economía nacional no es exclusiva de una rama de la minería sino de toda la in-

dustria; pero el reciente desarrollo de la explotación de algunos minerales combustibles parece haber apremiado para que los problemas peculiares de ese grupo fueran abordados.

Los textos vigentes en la materia se remontan a la época colonial. De modo que se encuentran retrasados grandemente con relación a las técnicas contemporáneas. La Ley de Minerales Combustibles intentó conservadoramente adecuar la legislación a las condiciones actuales de la industria.

La Ley enumera en su artículo III cuáles son las sustancias minerales cuya prospección y explotación regula el texto (petróleo y sus asociados naturales, asfalto, carbones fósiles). En el capítulo V señala cuáles son y cómo se determinan las reservas estatales de estos minerales y de sus yacimientos.

En el capítulo VII establece el grupo de las "labores mineras obligatorias", el incumplimiento de las cuales acarrea la caducidad de la concesión. Finalmente, la Ley regula el establecimiento y las condiciones de los oleoductos de servicio público y de uso privado.

El Reglamento desenvuelve los artículos de la Ley precisando los requisitos técnicos de la exploración y la explotación de los yacimientos, los elementos componentes de los Registros de Concesiones y la tramitación de todas las solicitudes, así como los requisitos del personal técnico encargado del cumplimiento de los servicios establecidos en la Ley.

No obstante las objeciones presentadas a la Ley por los técnicos en la materia es indudable que ella significa un paso de avance en la organización de la industria minera nacional. Sin embargo, es posible que el Estado necesite en un plazo más o menos largo abordar los problemas de las concesiones de explotación y de las reservas con una energía adecuada a la necesidad de que esas riquezas no permanezcan irremediablemente sujetas a la conveniencia de dos o tres grupos internacionales. Claro está que ello depende, sobre todo, del ritmo de desarrollo de la economía nacional, el cual irá determinando la necesidad de aprovechar cada vez más nuestros recursos naturales.

Capítulo VIII

LOS ACONTECIMIENTOS MAS RECIENTES

Vamos a reseñar en este capítulo final los acontecimientos más recientes. En realidad, se trata de un recuento de los hechos característicos del período que se extiende entre 1940 y 1952, o sea, que comprende la Segunda Guerra Mundial y la post-guerra. Hay razones de muy diversa índole que aconsejan una mención especial de este período. Por un lado, se produce una expansión general de la actividad económica y, con ella, se inician nuevas industrias y explotaciones agrícolas; por otro, se crean ciertos instrumentos económicos que pueden servir de base para el desarrollo ulterior. No es de menor importancia el hecho que durante esos años y al compás de los cambios operados en el comercio internacional, se haya tratado en Cuba de poner en práctica una nueva política comercial, cuyos frutos no es posible apreciar todavía.

Si en el orden general de los hechos, el período de la Segunda Guerra Mundial difiere escasamente de lo ocurrido durante la Primera Guerra Mundial, en otros aspectos (política estatal, relaciones internacionales económicas, por ejemplo) la situación amerita un tratamiento particular. Debe advertirse que la acción pública económica no se origina exclusivamente en la necesidad de resolver las cuestiones planteadas por la situación bélica sino que, en cierto modo, constituye una prolongación del período de 1934-40, tratado en el capítulo precedente.

1. La Segunda Guerra Mundial desarticuló inicialmente el sistema de comercio de Cuba. La súbita desaparición de nuestros mercados europeos, la falta de transporte y la escasez general de ciertas materias primas fueron factores inmediatos que comenzaron a pesar sobre la economía cubana desde 1940. Como en otras oportunidades históricas, el país no se sintió aliviado de estos trastornos hasta que la economía norteamericana no se ajustó a las necesidades de una guerra inevitable. Como resultado de ello, crecieron rápidamente las exportaciones básicas, se contrajeron relativamente las importaciones, se iniciaron nuevas actividades productivas sustitutivas de las importaciones y el país entró en

una etapa de inflación visible desde 1944 y que se extiende propiamente hasta 1947-48 en que comienzan a manifestarse los primeros síntomas de contracción de la post-guerra.

Desde luego, el hecho capital de este período sigue siendo, como en el pasado, la expansión de la industria azucarera. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido durante la Primera Guerra Mundial, este desarrollo no se realiza a través de la creación de unidades modernas sino a través del empleo de los equipos existentes al máximo de su rendimiento. Durante todos los años que estamos comentando, la importación de bienes de capital con destino a la industria azucarera ha sido inferior a la que se produjo durante los años 1915-1926. La expansión actual se ha producido prácticamente sin añadir elemento nuevo a los equipos industriales. Con ellos se han logrado las zafras más grandes de la historia nacional en los años 1947 y 1948. La producción azucarera fué favorecida por la destrucción o el aislamiento de algunos de los productores más importantes y por el papel de intermediarios que realizaron los Estados Unidos apenas terminaron las operaciones bélicas en los campos de batalla europeos. En este aspecto azucarero conviene destacar que la política efectiva de control impidió que se produjeran los fenómenos de alza inmoderada y de descenso brusco de los precios que se manifestaron en tiempos anteriores.

La contracción de las exportaciones de tabaco se manifestó inmediatamente, aunque forma parte de una tendencia a largo plazo que viene desarrollándose desde la anterior post-guerra. Una ligera mejoría resultante de la eliminación de controles de todo tipo que se oponían a la importación del tabaco cubano en algunos países se produjo a partir de 1947; pero la constante dificultad de mantener las exportaciones a España impidieron que la mejoría del comercio de tabaco fuera considerable.

Las exportaciones de minerales aumentaron extraordinariamente. Se explica por la importancia de los mismos en el esfuerzo industrial bélico. En este campo debe destacarse el hecho de la creación de una planta de tratamiento de minerales de nickel que ha sido, como hecho aislado, uno de los más importantes del desarrollo económico provocado por la guerra y desaparecido con ella. La terminación de las operaciones militares determinó a partir de 1945 un descenso general en las exportaciones de minerales, que tiene todos los caracteres de la recesión que se produjo a raíz de finalizar la Primera Guerra Mundial, esto es, una baja inducida por el carácter emergente de la explotación de las reservas del subsuelo cubano.

Entre los elementos del comercio de exportación que se desarrollaron con motivo del período bélico, se encuentran los caramelos, los productos farmacéuticos y algunas manufacturas que encontraron mercado después de 1943 en los Estados Unidos y en otros países del continente. Por lo general, se trata de productos que vinieron a sustituir las exportaciones norteamericanas en algunas zonas del Caribe y de Centroamérica. No se puede asegurar que solo en circunstancias como las que se manifestaron en esos años puedan esos artículos exportarse en la cuantía en que se verificó; pero lo cierto es que en condiciones normales las dificultades de transporte se acrecientan en vista de los precios relativamente bajos que alcanzan.

Situación especial debe señalarse en cuanto a ciertos productos agrícolas. Se trata del grupo de vegetales de exportación estacional a Estados Unidos que sufrieron una declinación durante los años de máxima actividad bélica y que no lograron reponerse en la post-guerra aun cuando el volumen de su exportación aumentó sensiblemente.

Lógicamente, uno de los primeros efectos de la guerra debía ser el cambio en la distribución geográfica del movimiento comercial de Cuba. A partir de 1941, prácticamente quedaron eliminadas las exportaciones a Europa, con la excepción de Gran Bretaña y de España; pero, aun en esos casos, a un nivel muy inferior a lo que había sido en el quinquenio 1935-39. Las exportaciones reales, sin embargo, a los países europeos fueron mayores que lo que indican las cifras, pues una gran parte de ellas se realizaron a través o por intermediación de los Estados Unidos, con cargo a programas de ayuda militar y económica. Pero aun en estos casos, las cifras del volumen total parecen haber sido inferiores al período anterior.

Sin embargo, durante los años de guerra se produjo un cierto grado de sustitución, digamos, de los mercados, incrementándose la proporción del intercambio con algunos países americanos. Y, desde luego, al cesar las hostilidades, y, sobre todo, a partir de 1946, comenzaron a aumentar las cifras del intercambio con los países europeos, hasta entonces vedados o limitados. El resultado de la comparación de la distribución del comercio internacional del país durante los años de la post-guerra indica que se ha mantenido, con relación a 1935-39, un mayor grado de difusión o diversificación de los mercados. Pero es probable que estos cambios de relativa importancia se deban fundamentalmente a la situación general del abastecimiento de azúcar. Una nueva política comercial, de la cual trataremos más adelante, ha intentado mantener, cuando menos, o aumentar la diversificación de los mercados.

2. Los problemas planteados por la guerra respecto del abastecimiento —agravados por un alza súbita del consumo— fueron incentivo suficiente para el desarrollo de nuevas actividades económicas agrícolas e industriales. No se trata aquí del progreso simple de explotaciones ya establecidas, como se observa en el caso del amplio movimiento de mecanización agrícola que el estudio económico de la Comisión Económica Para la América Latina del año 1951 señala adecuadamente, sino de la creación de nuevas ramas o de la ampliación efectiva de ramas de la producción apenas desarrolladas antes de 1940. Dejando a un lado, además, la creación de la planta de tratamiento de nickel de Lengua de Pájaro, de suma importancia por lo que ella representa en inversión y en empleo, por ser resultado inmediato de las necesidades de materia prima para la industria de guerra, el movimiento de creación a que aludimos se refleja especialmente en ciertas industrias manufactureras y en la agricultura.

Desde luego, debe mencionarse, en primer lugar, el incremento de la industria de conservas de alimentos así como la de fabricación de bebidas. La fundación de un molino de trigo —el primero que exista en el país—, la de una fábrica de cerveza, la de dos fábricas de leche condensada y la de varias fábricas de conservas, algunas de las cuales han logrado iniciar sus exportaciones, son hechos destacables entre los acontecimientos más recientes. En segundo lugar, deben mencionarse las fábricas de hilados o tejidos de rayón, que constituyen adiciones sustanciales a la industria textil cubana.

Finalmente, las fábricas de artículos de caucho, especialmente neumáticos, constituyen un hecho de importancia ocurrido desde el inicio de las hostilidades.

De especial significación y muy ilustrativo del tipo de industrias resultantes de la situación internacional es el caso de la talla de los diamantes que tuvo en La Habana un centro de refugio muy importante, desapareciendo casi por completo en cuanto la cesación de la guerra permitió restaurarla en los países europeos que han constituído tradicionalmente su centro.

Entre las industrias iniciadas a consecuencia del impulso provocado por la guerra se deben destacar la del cultivo del kenaf, que se espera pueda servir de base para la industria de fabricación de sacos para azúcar, en sustitución de los envases importados. Aparte de esta adición, la situación bélica provocó un alza en la producción agrícola para el consumo interno, mientras ciertos cultivos para la industria se resentían del alza de los costes o de la atracción que tenían otras ramas de la agricultura. Entre los cultivos que más se incrementaron se encuen-

tra el del arroz, si bien su aumento no ha sido suficiente para disminuir sustancialmente las importaciones.

No es posible reseñar aquí aquellas industrias que ampliaron sus instalaciones o aumentaron su producción, no obstante las múltiples dificultades del abastecimiento de materias primas, sujeto estrechamente a régimen de control. Una de las industrias que debió su expansión extraordinaria a la situación bélica fué la de la construcción, cuyos primeros síntomas de descenso se observan a partir de 1951.

3. La política económica durante los años de la guerra y de la post-guerra ha sido, por lo general, incompleta. Desde luego, debe considerarse, en primer término, la legislación de exenciones a las industrias nuevas, suficiente para su objeto si se aprecia que el ritmo de las inversiones es tradicionalmente débil y que había grandes limitaciones para obtener los equipos necesarios. Los instrumentos básicos para la realización de una política financiera más adecuada a las necesidades del desarrollo fueron creados en los últimos años y no pudieron emplearse en los momentos en que los requerimientos de creación eran más urgentes.

La lucha contra la inflación adoleció de muchos defectos. Se caracterizó fundamentalmente por una política de precios indebidamente manejada y, por ende, necesitada de continuos ajustes y carente de fuerza para detener el alza continua. En consecuencia, el nivel de salarios se elevó paralelamente. El Gobierno contribuyó a la aceleración del proceso inflacionario aplicando una política de obras públicas sin plan, costosa y falta de contenido económico. Hasta 1948 no se observó una contracción en los precios, la cual se detuvo casi inmediatamente y, aun más, se compensó mediante alza al producirse los acontecimientos bélicos del Asia.

En el orden comercial los hechos más notables se produjeron en los primeros años de la post-guerra, al iniciarse, tras de la suscripción del Convenio de Ginebra, la política de eliminación de preferenciales, pues la práctica de los llamados "trueques" no representó realmente sino una salida ocasional a las necesidades complementarias de Cuba y algunos países americanos, aun cuando, como recurso de política comercial, sean correctos y en ocasiones capaces de mantener un determinado nivel de exportaciones.

La política de venta de las zafras azucareras a la corporación norteamericana Commodity Credit se basó fundamentalmente en el mantenimiento durante los años de guerra de un nivel de precios estable y relativamente bajo. A diferencia de lo ocurido en la post-guerra de 1918-21, en esta circunstancia se mantuvieron los controles al cesar las

hostilidades evitándose el alza inmoderada de precios. Uno de los progresos efectivos realizados en este campo ha sido la aplicación del principio de la escala móvil de precios del azúcar basada en una correlación con los índices de precios de los productos de importación en Cuba. De este modo se rectificaba la relación de intercambio adversa.

4. En el orden de la política económica, el período más reciente se caracteriza por la creación de instituciones básicas, las cuales pueden ser el instrumento eficaz para sentar las condiciones primarias del desarrollo económico futuro. Debe, en primer lugar, mencionarse el Banco Nacional de Cuba, iniciativa legislativa reiteradamente comentada por diversas personalidades y desde 1944 presentada a los Cuerpos Legisladores de la República.

El proyecto sujeto a estudio derivaba de los trabajos de una misión norteamericana, cuyo Informe, publicado en 1942, contenía los elementos esenciales de la nueva institución. Ya casi no se discutía la necesidad del Banco, puesto que la política activa de emisión de certificados plata había introducido un elemento nuevo en el sistema monetario del país y producía ciertos trastornos que solamente podrían eliminarse encaminando la economía del país hacia un sistema monetario propio, nacional, que ofreciera garantías. Pero, además, ya se necesitaba que el Banco central ocupara el lugar que en los países menos desarrollados está teniendo como estimulador de la banca comercial nacional, como organismo de fomento, como organizador de la economía desde el punto de vista técnico, además las funciones esenciales de la institución con relación al crédito y a la circulación monetaria.

El Banco Nacional de Cuba tras de cuatro años de estudio y discusión intermitentes quedó fundado por la Ley Núm. 13 de 28 de diciembre de 1948. La ley orgánica comprende en su título primero la organización del Banco como institución centralizadora de las reservas monetarias, reguladora del crédito, Agente Financiero del Fondo de Estabilización de la Moneda con el cual coopera en la política de cambios, como Agente Financiero y Consejero Económico del Estado y como fiscalizadora y reguladora de la banca comercial privada y en carácter de cámara de compensación.

El Banco se constituyó con la participación del Estado y de la banca comercial del país, con representantes de ambos en el Consejo Director y suscripción de cincuenta mil una acciones por el Estado y cuarenta y nueve mil novecientas noventa y nueve acciones por la banca privada. El Consejo de Dirección quedó integrado por un Presidente designado por el de la República, dos consejeros de la Banca privada, uno por los bancos cubanos y otros por los bancos extranjeros, el Presidente

del Banco de Crédito Agrícola y el Director del Fondo de Estabilización de la Moneda.

Las facultades del Consejo de Dirección muestran las funciones del Banco Nacional en toda su extensión: emisión de billetes, fijación periódica de las condiciones generales y los tipos de interés de los descuentos, redescuentos y anticipos; fijación de las reservas legales de la banca privada, fijación del tipo de interés máximo de las operaciones de crédito de la banca privada, fiscalizar la banca privada, regular la compensación entre los bancos comerciales, acordar las operaciones de mercado abierto, aprobar o desechar las operaciones de compra de oro, cambio extranjero o valores que el Fondo de Estabilización de la Moneda solicite, conceder o denegar anticipos al Estado. Por el artículo 49 de la ley se fijan las operaciones prohibidas al Banco: hacer préstamos o anticipos a organismos que no sean el Estado y a los particulares, redescontar, descontar o aceptar como garantía de anticipo documentos emitidos con infracción de ley o con propósito meramente especulativos, conceder prórrogas, renovación o sustitución de documentos de crédito redescontados o descontados o de los anticipos otorgados, a menos que se cumplan los requisitos y limitaciones establecidos por la ley, adquirir bienes inmuebles no destinados a oficinas o que no sea en pago de créditos.

Las relaciones del Estado y del Banco quedaron fijadas de tal modo que éste no puede hacer sino anticipos para cubrir desniveles de caja, prohibiéndose su empleo en la liquidación de deudas pendientes de presupuestos anteriores, o de la deuda flotante o de la deuda pública interna o externa. De este modo, y con la garantía de que para el caso se requiere el voto favorable de cuatro miembros del Consejo de Dirección, se eliminó el motivo de temor por el posible abuso de poder del Estado sobre el Banco.

Por los títulos II, III y IV de la ley quedaron regulados el Fondo de Estabilización de la Moneda, organismo estatal que por sus relaciones con el Banco debe quedar institucionalmente unido a éste, aun cuando conserve sus funciones específicas y sus relaciones con el Ministerio de Hacienda; la Moneda Nacional; el régimen de la Banca Comercial y de Ahorros y, finalmente, las disposiciones penales correspondientes al cumplimiento de la ley.

La ley del Banco Nacional suscitó de inmediato —como venía provocando desde 1944— una serie de comentarios técnicos. El punto de vista más bien conservador en que se situaron los legisladores y sus asesores, en definitiva, parece haber triunfado ante todas las objeciones. En efecto, la estructura económica del país no permite que su Banca

central disponga de los instrumentos de que se puede hacer uso en países con un mercado de valores perfectamente organizado y con una fundamental autonomía sobre su organización financiera. La influencia decisiva que los cambios internacionales tienen en el balance de pagos de Cuba impide que el control interno sea, de inmediato, a lo menos, altamente eficaz para evitar las fuertes fluctuaciones tradicionales mientras el mercado de dinero y de valores no se encuentre en condiciones de responder a la acción del Banco. Todo exceso en el uso de las funciones del Banco en relación al crédito no sería sino un motivo más de perturbación de una economía orgánicamente sujeta a perturbaciones periódicas dependientes de su posición exportadora. La limitación de los anticipos a la banca comercial prohibiéndose la utilización en la expansión de créditos, sujetándolos a la "continua fiscalización" del Banco Nacional mientras sean deudores por ese concepto, podrá en determinadas circunstancias reducir la acción del Banco Nacional, pero sirve para evitar los excesos que pudieran cometerse a consecuencia de una política de crédito impremeditada que tuviera el pleno apoyo del instituto central.

Si la acción del Banco ha de ser lenta y limitada, en onda larga su política puede llegar a crear una verdadera confianza en los valores del Estado, en la capacidad y habilidad del mismo para cumplir sus obligaciones, abriendo el camino de este modo a la formación de un verdadero mercado de valores y de capital. La actuación del Banco Nacional en este sentido deberá manifestarse fundamentalmente a través del otro organismo, asociado a él, en el sistema bancario nacional, que es el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba.

5. Como complemento del Banco Nacional, ya estaba en la Ley núm. 13 el Banco dedicado al crédito agrícola. La Ley núm. 5, de 20 de diciembre de 1950 dejó constituído el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba.

La nueva institución comprende dos Divisiones, la Agrícola y la Industrial y se inició con un capital de quince millones de pesos y un fondo de fomento de diez millones de pesos, sumas extraídas de los fondos producidos por el empréstito de 1950-1980. Como organización auxiliar del Banco, independientemente de las sucursales y agencias que pueda crear, la ley sentó las bases para la organización de las Asociaciones de Crédito Rural, en forma de cooperativas locales por acciones sujetas a los requisitos establecidos en la Ley y con participación del Banco en su gobierno, cuando suscriba acciones de ellas.

El Banco, a través de su División Agrícola podrá conceder préstamos directamente o, por medio de Asociaciones y Patronatos de Crédito

Rural o de otras instituciones bancarias destinados a crear explotaciones agrícolas o a mejorarlas. Los créditos mencionados no serán a un plazo mayor de 25 años y tendrán garantía hipotecaria. Podrá conceder igualmente créditos para cubrir gastos ordinarios de las cosechas o para beneficiar, elaborar, almacenar y transportar productos agrícolas. Para la realización de estos fines queda autorizado para emitir Bonos de Inversión y otros valores, para descontar y redescontar documentos de crédito y obtener anticipos del Banco Nacional. Las mismas funciones podrán desempeñarse a través de la División Industrial, más la actuación como fiduciario de emisiones de valores de empresas industriales con retribución al Banco por sus servicios y la participación en empresas industriales con una aportación de no más del 55% del capital pagado. En el caso de las dos divisiones el Banco deberá establecer, dirigir y patrocinar servicios de investigación, estudio, experimentación y divulgación relacionados con la industria y la agricultura.

Como en el caso de Banco Nacional, este ha sido objeto de críticas. En primer lugar, se ha señalado la limitación de sus fondos; pero tal cosa no es, en modo alguno, un defecto funcional sino solo una situación ocasional. El Banco posee los instrumentos adecuados para ampliar sus fondos, si las circunstancias lo ameritasen. En segundo lugar, se ha dicho que la política crediticia del Banco es conservadora. En efecto, lo es, por cuanto no se ha pretendido al crearlo competir con la banca comercial, ni desplazarla sino complementarla, esto es, disponer de una institución de crédito que pudiera dedicarse al estímulo de la producción en aquellas ramas agrícolas e industriales que, por su naturaleza o por la peculiaridad de sus problemas, han sido desatendidas por la banca especulativa.

El éxito del Banco ha de depender de su acción en el campo de las investigaciones, de los estudios técnicos, de la creación de medios para conservar o transportar las cosechas, más que en el fomento directo de nuevas explotaciones, aspecto de la política de crédito en el que deberá entrar con la medida adecuada al ritmo posible del desarrollo.

6. Otras instituciones fueron creadas o reorganizadas durante los años del período bélico y de la post-guerra. De menos entidad que las dos mencionadas en los párrafos anteriores, merecen, sin embargo, una mención. Debe mencionarse, en primer término, la Comisión de Fomento, organismos de nombre un tanto engañoso, pues se ha encargado fundamentalmente de la realización de obras públicas, algunas de importancia económica evidente; pero, al cabo, obras públicas que en la organización administrativa del país tradicionalmente eran de la competencia del Ministerio del ramo, como las carreteras, los caminos veci-

nales, los puentes, los acueductos, etc. Ultimamente los fondos destinados a estas obras han provenido del empréstito de 1950-80.

El otro organismo fundado y reorganizado durante el período más reciente es la Junta Nacional de Economía, creada en 1943 con el nombre de Junta de Economía de Guerra y reestructurado en 1949, para extender sus funciones de asesoría e información. Participan en ella los Ministerios que tienen a su cargo problemas de índole económica o económico-social, las instituciones autónomas del sistema bancario y la Comisión de Fomento. La Junta dispone de la asistencia de un Consejo Económico Consultivo en el cual se agrupan los representantes de las principales corporaciones económicas y sociales de carácter nacional (asociaciones profesionales de productores, sindicatos obreros, etc.). El objetivo de la institución es fundamentalmente informar al Gobierno y a la administración, realizar estudios e investigaciones sobre problemas económicos, coordinar programas de acción de la administración, recopilar datos, antecedentes y estadísticas y darles publicidad.

7. De suma importancia para el estudio de los acontecimientos más recientes es el cambio lento, pero sustancial que se ha operado en la política comercial de Cuba. Este cambio provino inicialmente del impulso exterior, a través de la nueva política económica ensayada por los Estados Unidos a raíz de la terminación de la Guerra. El primer paso de esa política fué la convocatoria a una Conferencia que sentara las bases para la Organización Internacional de Comercio, celebrada en La Habana el año 1948. Durante las sesiones de la Conferencia de Comercio y Empleo surgió la posibilidad de concertar un acuerdo en el cual se contuviesen las reglas provisionales básicas de regulación de las relaciones comerciales, concordes con los principios sentados en Carta de La Habana, aunque sin la misión de sustituir éstos. Las bases para la confección de un acuerdo sobre la materia se echaron en La Habana durante la celebración de la Conferencia mencionada. La segunda sesión de las Partes Contratantes —que así se denominaron los países negociadores— se realizó en Ginebra (agosto-septiembre de 1948). Quedó entonces redactado el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, firmado el 30 de septiembre. Cuba fué uno de los países que suscribió el Acuerdo y realizó negociaciones arancelarias dentro de sus prescripciones.

A virtud de que el Acuerdo era un instrumento multilateral, que tendía a sustituir y sustituía efectivamente los convenios bilaterales, nuestro país firmó un Convenio Exclusivo con los Estados Unidos, por el cual se dispone la suspensión del Tratado de Reciprocidad de 1902 mientras esté en vigor el Acuerdo o alguna de las dos partes no se se-

pare de él, casos en los cuales volvería a regir automáticamente aquel Tratado. El Convenio Exclusivo dispone igualmente que se mantendrán con carácter exclusivo los adeudos comprendidos en las listas de cada país, que especifican los preferenciales recíprocamente concedidos (Parte II de las Listas anexas al Convenio). Finalmente, dispone que los productos no negociados en Ginebra, esto es, no especificados en la Parte I de las Listas (parte que comprende los productos sujetos al tratamiento general previsto en el Acuerdo) continuarán disfrutando de los márgenes de preferencia que tenían a la fecha en que se firmó el Convenio.

El Convenio Exclusivo firmado en Ginebra por Estados Unidos y Cuba fué necesario debido a las estipulaciones fundamentales del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Lo esencial del mismo afecta directamente al sistema de preferenciales existente entre Cuba y los Estados Unidos. Por el artículo I se establece que el trato general e incondicional de nación más favorecida es el principio que rige y debe regir en las relaciones comerciales internacionales. De hecho, se está declarando anormales e inaceptables los sistemas de preferenciales entre naciones o bloques de naciones. Tal trato general debe extenderse a todo país que forme parte del Acuerdo. Pero tanto el artículo I como el II del Acuerdo que contienen las disposiciones indicadas no significan que los preferenciales quedan eliminados inmediata y totalmente. Se mantienen los preferenciales que no excedan de los márgenes existentes el 10 de abril de 1947, lo que significa que estos preferenciales han quedado fijados a un máximo, mientras se mantiene abierta la posibilidad de negociarlos para hacerlos desaparecer.

Pero, además, el Convenio o Acuerdo no impide que por iniciativa unilateral los preferenciales desaparezcan, pues basta que uno de los dos países lo negocie con un tercero, siempre que el país que se supone afectado por la pérdida del preferencial sea escuchado o consultado sobre la negociación y se le compense la pérdida de su posición con otra negociación de adeudos arancelarios equivalente.

El Acuerdo General sobre aranceles y Comercio constituye, pues, un instrumento internacional que marca el primer paso hacia la eliminación del sistema básico de tratamiento comercial existente en Cuba. Ofrece, al par, medios para realizar esa elminación con un mínimo de facilidades para realizarlo sin perjuicio de las exportaciones y con la mesura que exige un cambio tan radical en la política comercial del país.

Los gobiernos han tratado de que esta progresiva eliminación proceda mesuradamente. No tanto por la convicción de la ventaja de los preferenciales —que, en el orden técnico, han perdido en unos casos

toda su eficacia y, en otros, solo conservan una parte de ella— sino por la necesidad de ensayar el sistema e implantarlo limitadamente. Esto es tanto más importante cuanto que toda eliminación de preferencial supone una compensación, esto es, reducciones arancelarias en otros productos y que toda reducción se realiza bajando al nivel preferencial la tarifa mínima o sea reduciendo los tipos de adeudos aun más de lo que están reducidos en los Aranceles de Aduanas de Cuba.

Después de las negociaciones de Ginebra Cuba ha participado en las series de negociaciones de Annecy (1949) y de Torquay (1950-51). En la primera de las series mencionadas Cuba planteó con motivo de las renegociaciones sobre modificación de derechos para proteger la industria textil nacional una serie de problemas que fueron adversamente resueltos. A consecuencia de ello no se realizaron negociaciones. Las Partes Contratantes acordaron recomendar a Cuba y los Estados Unidos la continuación de negociaciones bilaterales dentro del espíritu y la política del Acuerdo para llegar a soluciones convenientes a ambos países.

Al convocarse para la serie de negociaciones de Torquay, en Inglaterra, nuestro país había avanzado notablemente en su política comercial. Especialmente, se había aclarado la posibilidad de negociar dentro del Acuerdo de modo que se abriesen nuevas oportunidades de comercio con países progresivamente eliminados de nuestro mercado a causa de los grandes márgenes de preferencia concedidos a Estados Unidos. A la recíproca ello permitía a Cuba diversificar sus mercados de exportación, lo cual tiene una significación capital en lo que hace a Europa Occidental. También se había progresado notablemente en la apreciación de la necesidad de muchos de los preferenciales existentes entre Cuba y los Estados Unidos. Al considerarse innecesarios muchos de ellos, Cuba adquiría nuevas posibilidades de negociación tanto con los Estados Unidos como con los demás países pertenecientes al Acuerdo General. Finalmente, se había logrado estructurar una política de protección al desarrollo industrial basada en el uso adecuado de ciertas estipulaciones del Acuerdo General.

Se había, pues, ampliado sustancialmente el campo de las negociaciones comerciales del país. A consecuencia del planteamiento de esa nueva política, basada en la eficaz utilización del sistema organizado en el Acuerdo General, Cuba pudo iniciar una política de tratados que está ensayándose y que supone una nueva experiencia más adecuada a las necesidades fundamentales del país. Dentro del sistema del Acuerdo General se obtuvo la protección arancelaria a la industria textil nacional, además de otras industrias menores. Fuera del sistema del Acuerdo

General, pero en estrecha conexión con el mismo, se produjeron los Convenios con Inglaterra, con Canadá y con Alemania.

8. Aun cuando debamos abarcar un número de años que no corresponden estrictamente a los últimos capítulos de esta parte, precisa tratar, siquiera sea someramente, de un problema que ha afectado y afecta de manera directa a la marcha de la economía nacional. En cada uno de los períodos estudiados se ha intentado dar una impresión del estado de las investigaciones técnicas y científicas realizadas en el país en relación con los problemas industriales y agrícolas.

Durante todo el período republicano ha habido —y las hay— instituciones dedicadas a estudios básicos para el desarrollo económico; pero su funcionamiento ha sido precario. Unas veces por falta de personal debidamente entrenado o en la medida que lo requieren, otras por carecer de medios financieros, las más de las veces por falta de continuidad en sus trabajos, los centros oficiales de investigación y de técnica aplicables al progreso de la economía han tenido poca eficacia. Sin embargo, la existencia de un grupo ya numeroso de técnicos, sean químicos, agrónomos o de otro tipo, especialmente hábiles en cuestiones azucareras y, a ocasiones, con facultades sobresalientes para la investigación indica que se dispone de elementos para realizar el mínimo de requerimientos de esas instituciones. Por el momento esos técnicos se encuentran limitados al horizonte investigatorio que interesa directa y exclusivamente a la industria básica del país o a otras ramas industriales importantes, con lo cual desaparece el margen de desinterés que cabe en toda investigación científica.

Las instituciones republicanas en este campo han sido escasas. La más antigua es la Estación Experimental Agronómica de Santiago de las Vegas, fundada en 1904. Este centro ha publicado irregularmente —y casi no lo ha hecho en los últimos años— sus informes técnicos dando cuenta de los estudios e investigaciones allí realizados. Se ha resentido con alarmante frecuencia de los azares y las alternativas de la gobernación del país, los cuales se han traducido en una escasa disponibilidad de medios económicos y de equipo para proseguir los trabajos. Mucho más recientes son la Estación Experimental del Tabaco, en San Juan y Martínez (1937) y la Estación Experimental del Café, en Palma Soriano (1939).

Debe mencionarse el esfuerzo realizado por el Club Azucarero de Cuba que fundó el año 1924 una estación experimental en terrenos arrendados al Central Baraguá. Después de algunos años de labor, la organización desapareció totalmente el año 1932 pasando sus instru-

mentos y colecciones al Atkins Institute, afiliado a la Universidad de Harvard y que opera en el Central Soledad (Cienfuegos).

Algunos departamentos de la administración se han limitado a publicar irregularmente estudios originales o adaptaciones de la literatura técnica extranjera. Se destaca en este sentido la labor editorial del Ministerio de Agricultura, antes Secretaría de Agricultura, Comercio y Trabajo, a través de su Revista, del Boletín de Minas y del Boletín Agrícola Para El Campesino Cubano. El Gobierno Provincial de la Habana publicó durante algunos años una Revista de Agricultura y Ganadería.

Ciertas instituciones particulares han realizado esfuerzos editoriales dignos de una mención. Entre todas descuella la Asociación de Técnicos Azucareros que publica una Memoria de sus conferencias anuales y un Boletín mensual con estudios de importancia. La Sociedad Cubana de Ingenieros publica desde hace años una revista que contiene igualmente materiales de interés para los estudios industriales. Por lo general, todas las asociaciones de tipo profesional, como la Asociación Nacional de Hacendados, la Asociación Nacional de Industriales y la Cámara de Comercio han editado ocasionalmente materiales de interés, pero este aspecto importante de sus actividades no ha sido hasta hoy debidamente abordado.

En el campo de los estudios propiamente económicos es preciso destacar la existencia útil de la revista Cuba Económica y Financiera. La Junta Nacional de Economía ha iniciado una serie de publicaciones titulada Estudios e Investigaciones Económicas en la que se encuentran incluídos algunos trabajos de calidad. En el orden técnico la Revista Cubana de Economía, de muy corta duración, parece haber sido el único esfuerzo realizado durante el período republicano. De especial importancia es el hecho reciente del inicio de la Memoria Anual del Banco Nacional de Cuba que inaugura las publicaciones técnico-económicas en nuestro país.

Capítulo IX

CONSIDERACIONES FINALES

Hemos llegado, a través de un recuento panorámico de la economía cubana, al término actual de la evolución secular. La historia económica del país es, en sus líneas generales, un proceso simple, como el de la mayoría de los países de origen colonial. El primer hecho que debe destacarse es la alternativa de ciclos o períodos de predominio de una actividad económica específica, de la cual dependen, en mayor o menor grado, todas las demás actividades.

Así, el siglo XVI debe ser considerado como un período de creación diversificada. El esfuerzo que realizaron los primeros colonizadores por asegurarse un campo de acción económica que les permitiera establecerse en la tierra y perdurar debe ser tenido en cuenta como un hecho capital en el desarrollo de Cuba. Excluyendo toda consideración sobre los móviles, que, en el campo de la creación económica, no pueden ser sino los intereses, la ganancia, el punto de arranque de la economía cubana está constituído por las múltiples actividades desarrolladas hasta fines del siglo XVI, momento en el cual ya están establecidas las dos explotaciones básicas de Cuba: el tabaco y el azúcar. Antes de su aparición, la ganadería, la minería, la agricultura de subsistencia, la extracción de maderas y ciertas industrias protegidas estatalmente como las de construcciones navales, habían ido creando condiciones para el progreso de la colonia que se observa en la segunda mitad del siglo. Aun cuando se carezca de datos numéricos eficientes, está claro que en la segunda mitad del siglo indicado y a lo largo del siglo siguiente hubo un movimiento inmigratorio de cierta importancia que fué poblando al país y ampliando las zonas en explotación. No es un azar que ello coincida con el nacimiento de la agricultura típica de exportación.

A fines del XVI ya se conoce en Europa el tabaco de Cuba. En la última década del siglo se montan los primeros ingenios de fabricar azúcar. La exportación de esos productos se está produciendo en la primera década del siglo XVII. Sin embargo, el impulso inicial en cuanto a la minería habría de perdurar durante algunos años, reduciéndose

posteriormente a una actividad local, servidora de las necesidades de la colonia, y de carácter intermitente, a tal punto que casi no ha dejado huellas documentales. No ocurriría lo mismo con la ganadería que ya constituía un capítulo importante en el primitivo comercio de exportación, especialmente en el contrabando o en el comercio simplemente marginal, realizado por medio de incursiones costeras por los navegantes europeos. El tránsito hacia la economía exportadora de productos agrícolas no se realizó inmediatamente.

Durante toda la primera parte del siglo XVII se van creando las condiciones para el predominio de la agricultura tabacalera en la economía de la colonia. A mediados del siglo, se reconoce, digamos oficialmente, la importancia que tiene ese producto para las rentas, la población y las relaciones comerciales de Cuba, con España y con el resto de las colonias del Mar Caribe. Hay un intenso movimiento interior de colonización resultante de la expansión del cultivo del tabaco en regiones occidentales y centrales del país. Simultáneamente se produjo una cierta ampliación de la producción de azúcar.

La economía tabacalera parece haber dominado toda la actividad económica del país hasta fines del siglo XVII, entrando a partir del cambio de dinastía en España en la etapa final de desarrollo. Elementos de tipo político, que forman parte importante del impulso económico que recibe la colonia en la primera década del XVIII contribuyeron a precipitar tanto el auge del tabaco como su decadencia ulterior. Medidas monopolísticas, que se tradujeron en una represión del primer gran movimiento de creación industrial que se registra en la historia de Cuba, cortaron casi de raíz la fundación de molinos de tabaco y redujeron la producción de hoja, sujetándola a las necesidades del consumo imperial español, en momentos en que hasta Francia, a través de las Provincias Vascongadas, se surtía de tabaco cubano.

La carencia de información estdística sobre el desarrollo de la industria azucarera impide situar debidamente el instante en que se inicia el tránsito hacia un nuevo ciclo. Se sabe que a principios del XVIII y, como parte del panorama general de desarrollo, se produjo un aumento de los ingenios en la zona habanera, pero se dispone de informaoión que muestra que tal movimiento cesó con las causas ocasionales que lo estimularon, esto es, con el período inflacionario internacional que se extiende hasta 1720. Lo cierto es que, a mediados del siglo, la producción de tabaco ha caído y que Cuba ha vuelto a mantenerse con la exportación de muy limitadas cantidades de la hoja aromática, de azúcar y de cueros. Poco antes de la ocupación de la capital por los ingleses

(1762) algunos documentos europeos señalan como principal actividad del país la ganadería y el comercio derivado de ella.

El incremento de la población, especialmente la de origen africano, la decadencia relativa de las exportaciones y la necesidad de crear una producción doméstica que ayude a superar las crisis de abastecimiento que se suceden con las frecuentes guerras coloniales del XVIII contribuyeron entonces al desarrollo de algunas industrias. A este impulso interno se unió en la segunda mitad del siglo la penetración de una nueva conciencia económica imperial, que cifraba el éxito de la rehabilitación de España en el mejor aprovechamiento de las riquezas coloniales. Movimiento este, muy complejo, del cual participan, por igual, la influencia francesa (colbertista, diríamos mejor), el resurgir capitalista de España y la difusión de ideas innovadoras que llegan a dominar a los gobernantes europeos. Esta fuerza de progreso económico se traduce en la creación de instituciones con facultades económicas especiales.

Comienza entonces un doble movimiento económico caracterizado por el desarrollo azucarero y la creación de nuevas industrias y explotaciones agrícolas. Con motivo del cambio de las condiciones internacionales, especialmente por la aparición del mercado independiente de los Estados Unidos, casi todo el desarrollo contemporáneo está encaminado al desarrollo de actividades para la exportación. El momento en que se desencadena completamente esta nueva etapa de la economía es la última década del XVIII que constituye, con la etapa 1700-1720, un momento de inflación impulsora.

Desde ese período hasta hoy se desarrolla el ciclo económico de predominio azucarero. El hecho que durante los ciento cincuenta años que ha decursado se produjeran en escala mundial los más grandes avances de tipo tecnológico fuerza a distinguir en el ciclo a que nos referimos varios momentos, cuyas diferencias, sin alterar el sentido general de la evolución, deben ser tenidas en cuenta. Hay, desde luego, una etapa de expansión constante que se extiende hasta 1830-40. Los primeros ensayos de reforma técnica predominan en el panorama de la industria azucarera hasta 1860. La creciente dificultad para insertar estas mejoras instrumentales y de procedimiento en el sistema de producción esclavista producen un estancamiento del progreso azucarero, que coincide, por otra parte, con cambios de orden internacional. La "zonificación" del comercio azucarero se consuma en el último tercio del siglo XIX, al par que la industria competidora —la del azúcar de remolacha— va ganando terreno incluso en los principales mercados del dulzante cubano.

Se imponían reformas radicales en la producción básica de Cuba. La abolición de la esclavitud, ya en decadencia desde 1840-50, la difusión del ferrocarril y la aplicación creciente de aparatos al vacío abrieron el camino para una reorganización de la industria azucarera, que fué detenida momentáneamente por los grandes movimientos políticos nacionales. La constitución de la República independiente sobre la cual actuaron, además de las fuerzas internas latentes o en desarrollo inicial, las fuerzas internacionales, entre las cuales debe destacarse el capital extranjero, dió un nuevo impulso a la producción básica del país. Quedó constituída la gran industria azucarera actual, cuyo período de mayor actividad se extiende entre 1915 y 1926.

Los trastornos ocasionados por la Primera Guerra Mundial así como por la protección a las industria azucarera doméstica en algunos países compradores del producto cubano abrieron el camino a una depresión que, siendo universal, afectó especialmente a Cuba, como país dependiente de exportaciones limitadas.

Puede afirmarse que nos hallamos en otro momento de transición. Sin embargo, lo que no puede afirmarse es la intensidad con que habrán de producirse los hechos que consagren la estructura tradicional de la economía del país y los que tratan de rectificarla. La conciencia de una nueva economía, como sucedió, por ejemplo, a fines del XVIII es un hecho general. Es posible, sin embargo, que el tono "derrotista" digamos de la tesis sobre la necesidad de una nueva economía no haya desaparecido, como respondiendo a la lentitud con que se están produciendo los hechos rectificadores de la estructura tradicional.

Hay motivos para pensar que ha faltado un plan. Pero el plan del desarrollo tiene, a su vez, que basarse en investigaciones técnicas y en ensayos reales de las nuevas posibilidades agrícolas e industriales, si es que se pretende enunciar algo más que una serie de principios del desarrollo económico. Por otra parte, la necesidad de que tal plan se base en la realidad de los recursos naturales y de la utilidad de expotarlos, supone igualmente una apreciación del objetivo concreto que se ha de cubrir con las diversas actividades económicas creadas. El grado en que deba fomentarse la producción para el mercado interno y para la exportación es, pues, un requisito inicial de todo plan, pues —a lo menos en las condiciones presentes— no es recomendable encaminar el desarrollo económico por la vía del fomento industrial substitutivo de las importaciones de productos no básicos para la provisión del país. Se requeriría combinar el hallazgo de nuevos productos exportables con la creación de industrias o de explotaciones agrícolas que disminuyan la dependencia del país de las importaciones básicas para la subsistencia

de la población. Las experiencias internacionales acreditan que el fomento de la economía cubana debía proceder por etapas, cada una de las cuales serviría para preparar el tránsito a un estudio superior de desarrollo y que toda desvinculación de las posibilidades reales inmediatas no sirve sino para debilitar el impulso rectificador de la estructura tradicional. El empleo inmoderado de las reservas de divisas en un plan de industrialización ambicioso podría ocasionar —en el momento en que se produzcan las contracciones fuertes de la economía azucarera— una quiebra ulterior del plan y un empobrecimiento aun mayor del país, puesto que no puede esperarse que las industrias nuevas, creadas al amparo de una técnica ultramoderna, deban absorber el desempleo resultante de la depresión azucarera.

El papel del Estado en todo programa de fomento es esencial. Cuba ha realizado progresos en tal sentido. En el capítulo final se ha podido apreciar que la creación de instituciones de control y de fomento, así como técnicas, es un hecho muy reciente, indicador de que el poder público va descubriendo cuáles son los instrumentos necesarios para el desarrollo económico; pero la cesación de una política estatal calculada y constante puede contribuir a inutilizar todo lo hecho hasta este momento. No es posible esperar que, en el futuro, el libre juego de las fuerzas económicas produzca los resultados necesarios. Ante nuestros ojos se está produciendo un cambio de tipo técnico en la industria azucarera que es resultado de ese libre juego y que está produciendo, y amenaza con producir aun más intensamente un desplazamiento de los ingresos del país hacia los Estados Unidos, debido a la ausencia de un movimiento compensatorio que solo podría producirse en actividades económicas ajenas a la azucarera. Y es sabido que esas otras actividades no son de las preferidas por la iniciativa puramente privada, ni de las más beneficiadas por el libre juego económico.

La cuestión planteada, primero, por la relativa quiebra de la estructura económica tradicional para mantener el nivel de ingresos del país y, después, por la necesidad de crear nuevas condiciones para la superación de esa deficiencia requiere una acción inmediata coordinada, sobre bases científicas y con medios financieros adecuados. Es imposible afirmar que estos elementos falten en el país. Toda demora en ponerlos a la disposición de la nación es un factor que acelerará la crisis política que sigue a todas las depresiones económicas.

FUENTES

CAPITULO I

ARCHIVO DE GONZALO DE QUESADA. *Epistolario.* 2. ts. La Habana, 1948.

ARREDONDO, ALBERTO. *Cuba. Tierra indefensa.* La Habana, 1945.

CHAPMAN, CHARLES E. *A History of the Cuban Republic.* New York, 1927.

GUERRA Y SÁNCHEZ, RAMIRO. *Mudos Testigos. Crónica del ex-cafetal Jesús Nazareno.* La Habana, 1948.

JENKS, LELAND H. *Nuestra Colonia de Cuba.* Madrid, 1929.

KENDRICK BANGS, JOHN. *Uncle Sam Trustee.* New York, 1902.

MARTÍNEZ ORTIZ, RAFAEL. *Cuba. Los Primeros Años de Independencia.* 2 ts. Tercera edición. París, 1929.

PORTELL VILÁ, HERMINIO. *Historia de Cuba en sus relaciones con los Estados Unidos y España.* T. IV. La Habana, 1941.

SANGUILY, MANUEL. *Defensa de Cuba* (selección de trabajos políticos, literarios). La Habana, 1948.

CAPITULO II

ALIENES UROSA, JULIÁN. *Características Fundamentales de la Economía Cubana.* La Habana, s. f.

— *Economía de Post-Guerra y Desempleo.* La Habana, 1949.

CENSO DE LA REPÚBLICA DE CUBA. Habana, s. f.

CENSO DE LA REPÚBLICA DE CUBA. Washington, 1900.

GUTIÉRREZ, GUSTAVO. *Presente y Futuro de la Economía Cubana.* La Habana, 1950.

INFORME SOBRE EL CENSO DE CUBA. 1899. Washington, 1900.

PROBLEMAS DE LA NUEVA CUBA. New York, 1935.

REPÚBLICA DE CUBA. CENSO DE 1943. Habana, s. f.

VIVÓ, HUGO. *El Empleo y la población activa de Cuba.* La Habana, 1950.

CAPITULO III

AGETE Y PIÑERO, FERNANDO. *La Caña de Azúcar en Cuba.* 2 ts. La Habana, 1946.

ASOCIACIÓN DE TÉCNICOS AZUCAREROS DE CUBA. *Memorias de las Conferencias anuales,* especialmente las de Tercera y la Decimoquinta Conferencias (1926 y 1941).

CALCAVECCHIA, JOSÉ. *Medio siglo de Industria azucarera cubana. Trimestre,* La Habana, Vol. II, núm. 4, 1948.

GUERRA, RAMIRO. *Azúcar y población en las Antillas.* Op. cit.

— *La Industria Azucarera de Cuba.* La Habana, 1940.

JENKS, LELAND H. *Nuestra colonia de Cuba.* Op. cit.

MEMORIA DEL CENSO AGRÍCOLA NACIONAL, 1946. La Habana, 1951.

PROBLEMAS DE LA NUEVA CUBA. New York, 1935.

RILEY, F. R. Y SANBORN, W. E. *The Ion-Exchange process has matured Sugar.* Julio, 1947.

SECRETARÍA (actualmente MINISTERIO) DE AGRICULTURA. *Memorias Anuales de las Zafras azucareras.* La Habana, 1903-47.

TEJADA, JUAN DE DIOS. *Información azucarera,* periódico *Información,* 25 de diciembre de 1949. (Sobre el ingenio más pequeño de Cuba.)

WRICHT, PHILIP G. *The Cuban situation and our treaty relations.* Washington, 1931.

CAPITULO IV

ALIENES, JULIÁN. Op. cit.
CUESTA, ERNESTO. *El Régimen preferencial "recíproco" entre Cuba y los Estados Unidos de América. Contabilidad y Finanzas,* junio y julio de 1951.
GUERRA, RAMIRO. *Estructura del comercio de Cuba. Trimestre,* abril-mayo-junio de 1949.
JENKS, LELAND H. Op. cit.
PORTELL VILÁ, HERMINIO. Op. cit.
PROBLEMAS DE LA NUEVA CUBA. Op. cit.
UNITED STATES TARIFF COMMISSION. *The effects of the Cuban Reciprocity Treaty of* 1902. Washington, 1929.

CAPITULO V

ARREDONDO, ALBERTO. Op. cit.
JENKS, LELAND H. Op. cit.
LEWIS, CLEONA. *America's stake in internacional investments.* Washington, 1938.
PÉREZ CUBILLAS, JOSÉ M. Y PAZOS Y ROQUE, FELIPE. *El Problema Monetario de Cuba.* La Habana, 1940.
PROBLEMAS DE LA NUEVA CUBA. Op. cit.

CAPITULO VI

ALIENES, JULIÁN. Op. cit.
GARCÍA Y GARCÍA, ALBERTO J. *Compendio de los trabajos realizados por la Comisión Temporal de Liquidación Bancaria.* Habana, 1928.
GUERRA, RAMIRO. *La industria azucarera.* Op. cit.
— *Filosofía de la Producción Cubana.* La Habana, 1944.
JENKS, LELAND H. Op. cit.
MARTÍNEZ Y MUÑOZ, JUAN J. Y GONZÁLEZ DE TORRES, VICTORIANO. *Empréstitos y Financiamientos de la República de Cuba.* Habana, 1932.
PROBLEMAS DE LA NUEVA CUBA. Op. cit.
TRES ADMIRABLES INFORMES AZUCAREROS. *Revista de Agricultura, Comercio y Trabajo.* Habana, agosto de 1929. Reproduce los siguientes trabajos:
LICH, F. O. *La Producción Mundial de Azúcar de Remolacha y sus perspectivas;*
PRINSEN GEERLINGS, H. G. *La Industria del Azúcar de Caña* y
MIKUSCH, GUSTAVO. *Memorandum.*
VIVÓ, HUGO. *El Empleo y la población activa de Cuba.* La Habana, 1950.
WRIGHT, PHILLIP G. *The Cuban situation and our treaty relations.* Washington. The Brookings Instititution, 1931.

CAPITULO VII

CALVACHE, ANTONIO. *Historia de la Minería en Cuba.*
CUBA ECONÓMICA Y FINANCIERA. Revista mensual. 1936-40.
DEPARMENT OF COMMERCE. *Cuba. Part. I Mining and Fanufacturing.* Washington, 1943 (edición en mimeógrafo).
GUERRA, RAMIRO. *La Industria Azucarera de Cuba.* Habana, 1940.
PROBLEMAS DE LA NUEVA CUBA. Op. cit.
SECRETARÍA DE ESTADO. "Consideraciones relativas a las Negociaciones del Tratado de Reciprocidad comercial firmado entre Cuba y los Estados Unidos el 24 de agosto de 1934." Abril de 1938.
UNITED STATES TARIFF COMMISSON. *The Foreign Trade of Latin America.* Part II. Commercial Policies and Trade Relations of Individual Latin American Countries. *Section 18. Cuba.* Washington, 1940.

CAPITULO VIII

ALIENES, JULIÁN. *Economía de post-guerra y desempleo.* La Habana, 1949. (Junta Nacional de Economía. Serie: Estudios e Investigaciones Económicas, nº 3.)
C.E.P.A.L. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA). *Estudio Económico de América Latina, 1950. Hechos y Tendencias Recientes de la Economía Cubana.* Naciones Unidas, documento E/CN.12/217/Add.5/

CUESTA, ERNESTO. *¿Qué hace Cuba en materia de fomento? Revista Bimestre Cubana*, julio-diciembre, 1948.

JUNTA NACIONAL DE ECONOMÍA. *El Acuerdo de Ginebra sobre Aranceles y Comercio.* La Habana, 1950. (Serie: Estudios e Investigaciones Económicas, nº 7.)

LÓPEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ. *Mi batalla por la banca Nacional.* La Habana, 1946-49, 4 ts.

WALLICH, HENRY C. *La Banca central en una economía de exportación: el proyecto cubano. (El Trimestre Económico.* México, julio-septiembre, 1947.)

CAPITULO IX

ALIENES, JULIÁN. *Características fundamentales de la Economía Cubana.* La Habana, 1950.

— *Tesis sobre desarrollo económico.* (En *Revista Bimestre Cubana.*)

— *Economía de post-guerra y desempleo.* Cit.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. *Report on Cuba: Findings and recommendations of an economic and technical Mission organized by the International Bank of Reconstruction and Development in collaboration with the Government of Cuba in 1950.* Washington, D.C., 1951.

CONFERENCIA PARA EL PROGRESO DE LA ECONOMÍA NACIONAL. La Habana, 1949. C.E.P.A.I., op. cit.

GUTIÉRREZ, GUSTAVO. *El desarrollo económico de Cuba.* La Habana, 1952. (Junta Nacional de Economía. Serie: Estudios e Investigaciones Económicas, nº 12.) Incluye como Apéndice, el doc. C.E.P.A.L., modificado.

LIBRO TERCERO

ORDENAMIENTO SOCIAL

Capítulo I

DE 1901 A 1932

La independencia política, las cruentas luchas libertarias, no trajeron aparejados cambios en la estructura económica y social. Con la República, y las Intervenciones que precedieron y siguieron a su establecimiento y consolidación, no se alteraron fundamentalmente ciertas instituciones, procedimientos y empresas de la Colonia.

Pasando la vista por los organismos y legislación que regían hace cincuenta años, sin detenimiento o acuciosidad, podemos darnos cuenta del evidente predominio de los intereses individuales sobre los colectivos, de lo distantes que estaban las conquistas que hoy parecen para siempre incorporadas a nuestro derecho positivo.

La Ley de Asociaciones, de 13 de junio de 1888, todavía vigente y precursora de la sindicalización, incluyó en su campo de aplicación a los gremios, dentro de una definición casuística y general, reconociéndoles que carecían del único y exclusivo objeto del lucro o la ganancia.

El arrendamiento de servicios, regulado por el Código Civil, todavía en vigor para el servicio doméstico, tiene reflejos esclavistas al emplear el vocablo "amo", en vez de dueño de casa particular, contratante u otro cualquiera.

En ese Código quedó prevista la indemnización por despido sin justa causa, el reconocimiento del valor económico del trabajo, pero fijándole una cuantía invariable de quince días de sueldo, juzgándolo término suficiente para encontrar otra colocación y sin distinguir entre los criados antiguos y los contratados más recientemente.

El auge del maquinismo, el desempleo tecnológico, no tenían carta de naturaleza, pese a la revolución industrial, al ponerse en vigor el Código Civil; ni las familias habían trocado las casonas coloniales por los apartamentos, el servicio numeroso y manual por los aparatos eléctricos.

Todavía abundaban los empleos y los sirvientes eran tratados patriarcalmente, como miembros de la familia —lo que no excluía el ca-

riño, las injusticias, el buen trato y el malo—, sin exigirles demasiados esfuerzos o reconocerles derechos o condiciones de trabajo determinadas, a no ser la retribución, ropa limpia, comida y cuarto.

El Código de Comercio siguió la trayectoria del Civil, aunque especificara las causas especiales para despedir a los dependientes y ampliara la indemnización a una mesada. La inamovilidad ha derogado prácticamente este tipo de rescisión del contrato individual, que dependía de la voluntad de una parte, siempre y cuando abonara un mes de sueldo y diera aviso previo.

Entre la legislación que la República heredó de la Colonia figuraron, además de la civil, mercantil y criminal, todas las disposiciones que estuvieren en vigor al promulgarse la Constitución de 1901 y no la contrariaran.

No resulta sorprendente, considerados esos antecedentes legales, con el arraigo de las costumbres y tradiciones españolas, con una inmigración que había de diluir el nacionalismo de una población generosa y olvidadiza, que en manera alguna podía renunciar a sus orígenes a fuer de autóctona, que las ideas de la Metrópoli siguieran vigentes e infiltrándose en nuestro medio.

De ahí que, en lo sindical, viéramos trasplantarse las prédicas y tácticas del anarquismo y el anarcosindicalismo, los extremismos nacidos en una monarquía hereditaria, donde los cambios sociales no seguían pauta democrática.

La acción directa y violenta surgió a los seis meses de República, con la huelga tabacalera de noviembre de 1902, encaminada a evitar la inmigración de aprendices. Las autoridades de entonces, con justificada inexperiencia, en lugar de acoger las justas demandas de los cubanos, provocaron la primera huelga general, el triunfo del desorden en descrédito del gobernante imprevisor y que no actúa con firmeza y oportunidad.

Ya los tabaqueros habían dado pruebas, el año de 1864 y en sus propios talleres, de cohesión revolucionaria, calificada de matiz anarquista. Los pioneros cubanos del movimiento obrero, dejando a un lado sus ideas políticas, radicales en contraposición al régimen, tenían pocas y moderadas ambiciones, tales como la jornada máxima de 8 horas y la constitución de una federación nacional o central sindical. Conviene recordar que Felipe II ya había incluído en las Leyes de Indias la jornada de 8 horas, teniendo in mente a los nativos de América, pragmática que, como tantas otras de la Colonia y la República, iba a ser letra muerta.

Las luchas proletarias, el anarquismo y el anarcosindicalismo, no interfirieron con la emancipación del pueblo cubano. Los motivos son difíciles de fijar, pudiendo variar desde el odio al régimen español, la mayor facilidad de actuar o vencer en una República joven, hasta a la genuina simpatía o preferencia por lo antimonárquico.

Eran los tiempos en que el socialismo estimaba compatibles la libertad individual con la colectiva, cuando la práctica comunista o socialista popular no había llevado a su aristocracia burocrática al rango de jerarcas omnipotentes, intocables por los votos y sensibles únicamente a las purgas.

Por tanto, fué lógico que el primer congreso de trabajadores, celebrado en 1891, con participación de 39 sindicatos, hiciera una distinción entre el fin ulterior del socialismo revolucionario y la "libertad relativa" a que aspiraba el pueblo de Cuba en su lucha por la independencia, afirmara que no era obstáculo a la consecución del ideal libertario a medias.

Ese Congreso sirvió de precursor a los de 1915 y 1925, donde nació la Federación Obrera de La Habana y, más tarde, la Confederación Nacional Obrera de Cuba, verdadera central sindical.

La organización política republicana, en armas y en la paz, no podía asimilar otras tendencias que las universales del momento, ni servir de pionera, con los imperativos de hacer la guerra y fundar la nacionalidad, a las fuerzas espirituales y sociales que adquirieron cuerpo después de la Primera Gran Guerra.

Las Constituciones de Guáimaro, Baraguá, Jimaguayú y La Yaya hubiera sido absurdo, aún si las circunstancias se repitieran hoy y fueran redactadas de nuevo, que pretendieran regular el trabajo. La Constitución de 1901, pese a que la independencia política era realidad, siguió los precedentes de las demás Cartas Fundamentales vigentes, limitándose a estructurar la nación, dentro de principios republicanos, invocando el favor de Dios y garantizando derechos individuales.

Sin preceptos constitucionales que desarrollar en forma complementaria, con el fermento reformista laboral todavía en embrión, predominando en gran parte de las masas proletarias la idea que su bienestar dependía del triunfo socialista-revolucionario, no resultó extraño que la legislación sufriera largo estancamiento.

Preocupaciones primordiales interventora y republicana fueron la inmigración y la colonización, a las que fueron dedicadas numerosas e ineficaces medidas y recursos económicos. La Orden Militar 155 de 1902, exhibida veintiseis años después como ley nacional en la II Conferencia Internacional de Emigración e Inmigración, fué una especie

de filtro en las puertas de los Estados Unidos de América, con vista a la selección ulterior de los migrantes.

Pero en la práctica, como tantas otras disposiciones, la Orden Militar fué constantemente burlada, a través de subterfugios o tolerancia pagada, introduciéndose millares de antillanos, que laboraban en condiciones precarias, de pseudo estudiantes y comerciantes chinos, de personas poco asimilables o dedicadas a actividades ajenas a la industria y la agricultura.

Las estadísticas indican una progresión ascendente de la inmigración, a medida que imperan la paz y la prosperidad económica, pero en manera alguna que se adoptara un proceso selectivo y colonizador. El número de inmigrantes llegó a 9,624 en 1902, más de 15,000 en 1903, de 25,000 en 1904 y de 40,000 en 1905. ¿Qué prueba mayor de olvido al pasado, de convivencia sin odios, que esa corriente de españoles en busca de fortuna, de patria adoptiva en lo que había sido tierra enemiga?

La inmigración colonizadora, destinada al desarrollo agrícola, por familias aficionadas a las labores del campo, nunca respondió a planes coordinados y efectivos, a una selección científica del material humano, a estudios profundos de las verdaderas necesidades del mercado de trabajo.

Y ya no eran los hombres solamente, los aventureros que conquistaban extrañas tierras. Ahora venían también las mujeres, echando débiles raíces a la nacionalidad, sin perder de vista el retorno al país de origen, logradas la riqueza o la posición desahogada, para dedicarse principalmente a las faenas domésticas.

Además de las tradiciones de los europeos voluntariamente transplantados, de los africanos desraizados, otros factores sociales y económicos conspiraban contra el puro sentimiento nacional, contra la conciencia cubana. Entre ellos cabe destacar, por su nefasta influencia en la moral ciudadana, en el sentido de responsabilidad nacional, de la solución patriótica de los asuntos propios, el Apéndice Constitucional o Enmienda Platt.

Dejando a un lado la Orden Militar 155, el Decreto 237 de 1904 y sus modificaciones, hay que esperar hasta 1909 por una ley constructiva y previsora, que llevó el nombre de Arteaga, prohibiendo el pago de jornales en vales o fichas, tendiente a impedir que se privara al trabajador del producto de sus esfuerzos.

Mas la ley, elevada al rango constitucional en 1940, tuvo valor meramente teórico en el devenir de los años, siendo constantemente violada en nuestros centros agrícolaindustriales, donde anidaba rampante

el "truck-system", so pretexto de mantener el crédito en períodos de inactividad obrera.

El azúcar, el tabaco y el café, que se siembran, producen y manufacturan en forma cíclica, con períodos intermitentes de labor, altibajas de producción y precios, obligan a los trabajadores a empeñar el porvenir, a solicitar créditos ofreciendo servicios futuros en garantía, por carecer de ingresos permanentes el año entero.

El esfuerzo físico recibe, después de consagrado el pago en efectivo, atención legislativa. La influencia religiosa inspira el descanso dominical, llamado posteriormente semanal, ante la necesidad de mantener funcionando las actividades esenciales para el desenvolvimiento social, a través de turnos en los servicios públicos y para abastecer a la población.

La jornada diaria, sin límite máximo, se extiende de sol a sol. Del cierre de las puertas, de la prohibición de admitir público después de las seis de la tarde, va avanzándose hacia el tope de diez horas en droguerías y farmacias, de ocho para operarios y mecánicos del Estado.

Para fomentar el ahorro y colmar la aspiración legítima de poseer hogar propio, se vota la ley de casas para obreros. Con el pago de modesta renta, favorablemente comparable a los alquileres, durante cierto número de años, los trabajadores tienen la perspectiva de convertirse en propietarios.

Los cálculos matemáticos no son arduos ni complicados. El Estado no explota ni especula. Le basta con recobrar el dinero empleado, para reinvertirlo en otras casas y barrios obreros. Pero el sistema tiene su quiebra: las prórrogas y condonación de adeudos, los favores personales a cambio de votos, la mal entendida sensibilidad.

En efecto, para nada cuentan las simpatías en los regímenes de previsión social, de cuyo éxito o fracaso dependen el futuro de generaciones de trabajadores. Si el Barrio de Redención o Pogolotti hubiera constituído un ejemplo digno de emular, esa loable iniciativa se encontraría reproducida en toda la Isla, en lugar de recordarse como intento fallido para entorpecer los proyectos de mejorar la vivienda obrera.

Es curioso señalar que en diciembre de 1913, con una legislación tan escasa e incompleta, se pensara en la recopilación de datos para un Código del Trabajo. Todo queda explicado, dejando a un lado la bien loable iniciativa, si por ese cuerpo legal se entiende reunir disposiciones de idéntica naturaleza, probado o no su carácter perdurable y completado con instituciones nuevas; en vez de codificar medidas dispersas, pero definitivamente incorporadas al derecho positivo, que en manera alguna van a ensayarse. Puede añadirse, asimismo, que los Códigos de

la época contenían propiamente declaraciones de principios, plasmaban beneficios tan arraigados que nadie discutía o negaba.

La Comisión Nacional Codificadora estuvo encargada de formular un proyecto completo, remitido al Congreso por el Presidente de la República y dividido en los trece Títulos siguientes:

Título I: De la Intendencia del Trabajo;
Título II: De las bolsas del trabajo;
Título III: De los tribunales de arbitraje;
Título IV: De los gremios;
Título V: De los contratos de aprendizaje y de trabajo;
Título VI: Del seguro obrero;
Título VII: De las indemnizaciones por accidentes del trabajo;
Título VIII: De las pensiones;
Título IX: De la inspección del trabajo;
Título X: De las huelgas y paros;
Título XI: De los recursos y del enjuiciamiento civil;
Título XII: De las sanciones penales y del enjuiciamiento criminal;
Título XIII: Normas finales.

La promulgación de las Ordenanzas Sanitarias, en 1914, significa un verdadero paso de avance en la higiene del trabajo, implica la preocupación gubernativa por los menores y la preservación de la salud en fábricas y talleres, la evitación de peligros a la vida.

También surge en 1914 la primera preocupación legislativa por los desocupados, dictándose en 29 de octubre la ley para auxiliar a los obreros sin trabajo. En años posteriores, sin embargo, de 1922 a 1929, se dictaron 53 decretos autorizando la entrada provisional de braceros en el país, con prácticas viciosas que tradicionalmente contrarían las leyes y decretos mejor inspiradas.

Pero al buscar una iniciativa trascendente, de verdadero avance social, que señalara pautas presentes y futuras, hay que detenerse en la ley de 12 de junio de 1916 sobre accidentes del trabajo. Un estudio comparativo del origen de las leyes de la materia, inspiradas en el propósito de evitar los daños económicos y físicos, que el trabajo en vez de proporcionar ingresos personales y familiares sea fuente de desventuras, demuestra gráficamente lo adelantado y previsor que fué el legislador cubano.

Esa ley de accidentes quedó debidamente complementada con una junta técnica para la prevención de accidentes, un catálogo de mecanismos para evitarlos y medidas reglamentarias que todavía poseen vigencia en algunos extremos.

Pasando del seguro social a la previsión —valga el nombre—, nuestra primera caja de retiro data de 1921, abarcando a ferrocarriles, tranvías y teléfonos, a servicios públicos de verdadera trascendencia nacional. Dos años más tarde, otra ley limitó el campo de aplicación de la primitiva, dejándola en vigor solamente para los teléfonos y estructurando una institución pública para empleados y obreros de empresas ferroviarias y tranviarias.

Las leyes de 24 de noviembre de 1921 y 9 de octubre de 1923 fueron precursoras de toda la legislación futura, que repite casi todos sus errores y aciertos, sin base actuarial ni cómputo exclusivo de los años de contribución; que favorecieron a una generación de trabajadores y a sus familias, sacrificando un largo y más próspero porvenir a las simpatías o conveniencias del momento.

Los barruntos precursores de la nacionalización o cincuenta por ciento, de la protección a la mano de obra nativa o cubana, aunque los fenómenos sociales e históricos difícilmente tengan fecha exacta de inicio o terminación, indican su presencia con la derogación de la ley de 3 de agosto de 1917 —que permitió la entrada de braceros— en marzo 18 de 1922.

Esa derogación, que implicaba desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajadores, incluyó un precepto, de pospuesta observancia, reservando a las mujeres, contra los inmigrantes varones, los cargos propios de ellas, como dependientes de establecimientos comerciales de efectos femeninos, a saber: sederías, corseterías, abaniquerías, tiendas de ropa, sombrererías.

Con la Ley de Inteligencia Obrera, de 9 de junio de 1924, se instauran por primera vez en Cuba verdaderos Tribunales del Trabajo, cuya organización habría de servir de modelo para una parte del artículo 84 de la Constitución de 1940.

Las Comisiones de Inteligencia de los Puertos, poseen jurisdicción plena para conocer de todas la cuestiones suscitadas entre patronos y obreros marítimos: contratos de trabajo, salarios, jornada máxima, descanso, huelga, paro y, en general, todo lo que afecte a las labores marítimas.

Como consecuencia de esa legislación, han funcionado Comisiones, presididas por el Juez correspondiente, en Bahía Honda, Mariel, La Habana, Matanzas, Cárdenas, Caibarién, Isabela de Sagua, Cienfuegos, Casilda, Júcaro, Tunas de Zaza, Santa Cruz del Sur, Nuevitas, Puerto Tarafa, Pastelillo, Manzanillo, Santiago de Cuba, Guantánamo (Boquerón y Caimanera), Gibara, Antilla, Puerto Padre, Manatí, Banes, Sagua de Tánamo, Preston, Baracoa y Lengua de Pájaro.

Una serie de decretos presidenciales, a través del tiempo, recogen las actividades de las Comisiones de cada uno de esos Puertos, traducidas en reglamentaciones y tarifas que plasman las condiciones laborales peculiares a cada actividad portuaria o marítima.

Los conflictos más agudos, sin embargo, vienen siendo objeto de medidas gubernativas, tratados fuera de la órbita de las Comisiones de Inteligencia, pese a la amplia competencia y jurisdicción que les otorga la Ley de 1924.

Después de varios años de inacción legislativa en el campo laboral, de actividades gubernativas ceñidas a una discutible política inmigratoria, se crea el Retiro Marítimo en julio 4 de 1927 y prohibe el trabajo nocturno en las panaderías el 2 de junio de 1928.

Este mismo año, Cuba vuelve los ojos a la legislación internacional, ratificando dieciséis convenios relativos a jornada máxima de trabajo en la industria, seguro de maternidad, trabajo nocturno de la mujer, edad mínima de admisión a las labores industriales, trabajo nocturno de los menores, edad mínima en labores marítimas, indemnización por naufragio, colocación de marinos, edad mínima en la agricultura, libertad sindical, accidentes del trabajo, uso del albayalde o cerusa en la pintura, edad mínima en pañoles y calderas, examen médico de los jóvenes en trabajos marítimos, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, igualdad de trato en materia de accidentes, trabajo nocturno en las panaderías, contratos de enganche y repatriación de marinos.

Esos tratados, adoptados en las nueve primeras Conferencias Internacionales del Trabajo, consecuencia de la Parte XIII del Tratado de Versalles, cuando la civilización occidental en solemne protesta de enmienda declaró que la "paz sólo puede establecerse si descansa en la justicia social", fueron la base futura y mínima, con otros convenios internacionales, de nuestra legislación laboral.

Con excepción del trabajo nocturno en las panaderías, que venía prohibiéndose por ley al efecto, las demás ratificaciones implicaban el compromiso de adaptar nuestro derecho positivo al texto de los tratados, considerados como beneficios mínimos y susceptibles de mejorar en la legislación nacional.

Sin embargo, los convenios internacionales permanecieron carentes de leyes que impusieran su observancia y desarrollaran sus principios alrededor de seis años, pese a que existían estudios y proyectos realizados a partir de 1929.

No dejó de señalarse, empero, la gravedad de la situación de Cuba ante la Organización Internacional del Trabajo y sus otros Estados Miembros. Parecía inconcebible ratificar convenios, mediante actos vo-

luntarios y constitucionales, y no cumplirlos; máxime cuando, precisamente lo escaso de la legislación y la falta de tradiciones jurídicas laborales, facilitaban la reforma social.

El largo período de inacción, limitado a modificar o reglamentar lo vigente, a la promulgación de tarifas portuarias, no era compatible con las inquietudes del mundo y de Cuba, que confundía en aquellos momentos todas las ideologías políticas en una aspiración común de mejoramiento colectivo.

La República, en unos treinta y pico de años, continuaba plagada de costras coloniales, de remedos de factoría, carente de una verdadera política y legislación social, que diera a los trabajadores, manuales e intelectuales, sin distinción de raza o color, todas las ventajas compatibles con la sana economía nacional.

Pero aun en el medio tropical, que atenúa hasta la virulencia de los peores bacilos, no podía operarse el cambio social sin profundas sacudidas, sin protestas de los intereses individuales, sin la pérdida del punto de equilibrio. Tampoco la mutación dejaría de engendrar, como producto de excesos, injusticias por parte de los mal tratados, de quienes comprobaron que lo conquistado pudo dárseles antes en una labor de profilaxis social, a veces hasta de cristiana piedad.

Capítulo II

DE 1933 A 1939

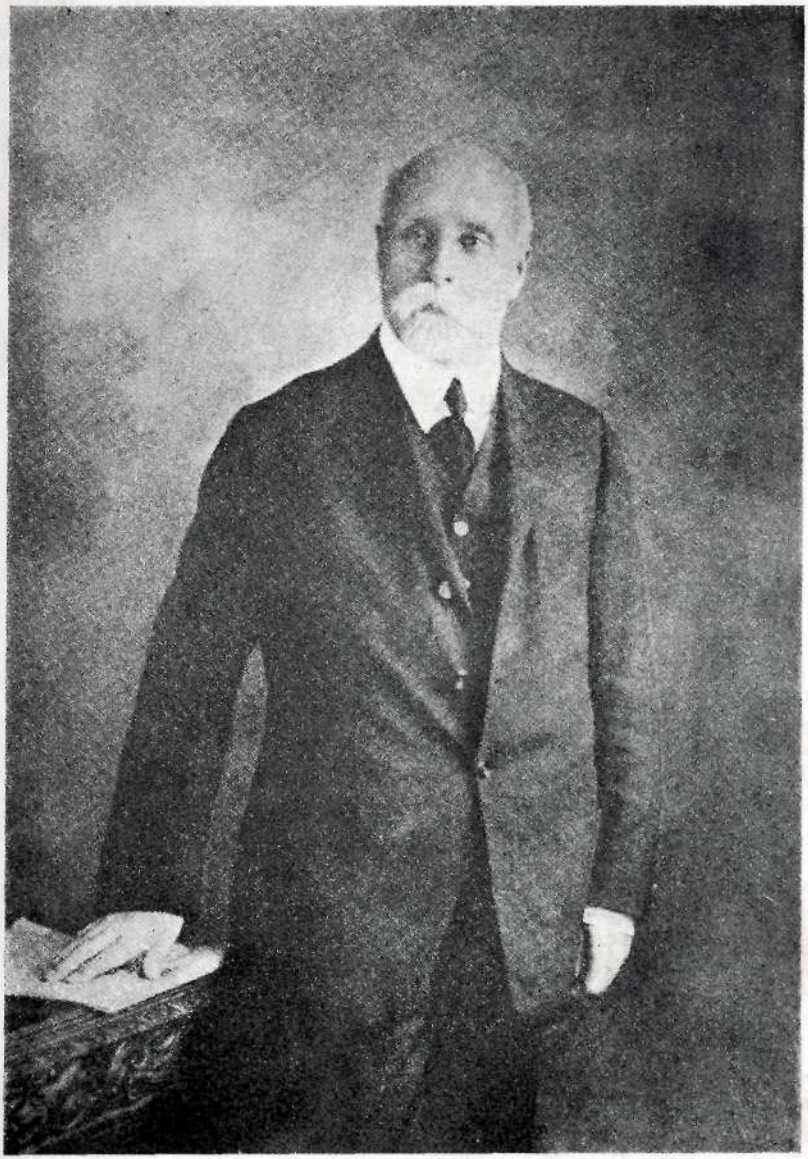
Al cabo de sueños de siglos, en los Archivos de Indias, de Felipe II a 1933, se abre paso la jornada máxima de ocho horas. Más recientemente y en el campo internacional, venía proclamándose que el hombre necesitaba ocho horas para reposar; ocho para transporte, distracción, instruirse y otros deberes sociales. Por consiguiente, sólo disponía de ocho horas que dedicar a las faenas manuales o intelectuales.

Haciendo caso omiso de los cierres industriales y comerciales, de la jornada de los empleados públicos, el Decreto 1693 de 1933 constituye, dentro de su escueta sencillez, el primer esfuerzo legislativo para ofrecer al trabajador jornada máxima diaria laborable, sin distinción de ocupaciones ni de Municipios.

Las cosas más rígidas pierden también su firmeza en los países carentes de la tradición de respetar la ley; que aceptan, por lo menos, ciertos principios básicos; cuya burocracia no toma por modelo el servicio civil inglés, ni goza de sus garantías y respeto.

Justamente un mes después otro decreto reglamentario, el número 2513, permitía una serie de excepciones que desnaturalizaron el que pretendió ejecutar y aplicar. Nadie desconoce las dificultades prácticas para detener el trabajo en un segundo dado, de considerar a la República como un gran taller o fábrica, pero tampoco la necesidad de compensar el progreso mecánico y la aceptación mundial del principio de las ocho horas.

La propia Constitución de 1940, al fijar los límites invariables de ocho horas al día y cuarenta y cuatro a la semana, ignora las posibilidades de guerra, fuerza mayor, interrupciones imprevisibles e inevitables. Mas las autoridades no han forzado la naturaleza de las cosas, ni pecado por exceso de constitucionalidad, sino permitido o autorizado violaciones innecesarias de las jornadas máximas, con la aquiescencia de muchos trabajadores y sus organizaciones profesionales.



Antonio S. de Bustamante

ANTONIO S. DE BUSTAMANTE. Profesor universitario, senador, miembro del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, orador celebradísimo, el doctor Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén ha sido "uno de los escritores de Derecho Internacional más fecundos y uno de los más citados universalmente", ha escrito su ilustre discípulo y sucesor, el doctor César Salaya. Su extensa e intensa labor como publicista —sus treinta y ocho tratados y monografías sobre Derecho Internacional—, ha sido traducida a todos los idiomas cultos y sirve de texto o de obra de consulta en las más famosas universidades de Mundo. Al sabio maestro le ha correspondido además la gloria altísima de que el Código de Derecho Internacional Privado que compusiera (el Código Bustamante, como se le llama), rija hoy, como derecho obligatorio, en quince países americanos, "cuyos tribunales lo manejan y lo citan, en sus sentencias, lo mismo que lo hacen con los códigos nacionales". El doctor Bustamante falleció en esta ciudad, el día 24 de agosto de 1951.

El grabado reproduce una fotografía del gran internacionalista que se conserva en el Archivo de la Academia de la Historia de Cuba.

Para evitar ese contubernio obrero-patronal, lesivo a los desocupados, desnaturalizador de la finalidad higiénica de la jornada máxima, el Decreto 2513, con originalidad y visión certera, amenaza a los trabajadores, a la par que al patrono, con una sanción económica y equivalente a lo ganado indebidamente. Las estadísticas no han probado fehacientemente el valor de la medida, ni su aplicación adecuada.

El auge de la legislación social demandaba un organismo propio y especializado para velar por su cumplimiento. Para llenar esa necesidad, el Decreto 2142, de 13 de octubre de 1933, separó la Secretaría del Trabajo de la de Agricultura y Comercio.

La Secretaría primitiva tiene antecedentes que revelan el abandono en que estaban sumidos los problemas del capital y el trabajo. En 1909 se incluyó el nombre Trabajo a continuación de los vocablos Secretaría de Agricultura, Comercio; dándose a un Negociado facultades sobre colonización, asuntos relativos al trabajo, a la condición de las clases obreras, cuestiones de salarios mercantiles, industriales y agrícolas.

Ese Negociado, tardíamente elevado a Dirección del Trabajo, no podía actuar con carácter tan subalterno, con funciones demasiado amplias, dentro de una problemática laboral que exigía poderes expresos, ejecución perentoria, procedimientos adecuados para los distintos fenómenos sociales.

La misma Dirección del Trabajo, con jurisdicción en materias de accidentes, cierre, inteligencia obrera portuaria, organizaciones patronales y de trabajadores, modificación de los contratos, crisis, sindicalización, oficina correspondiente a la Internacional del Trabajo y sanciones en general, tampoco estuvo dotada de la maquinaria burocrática requerida.

Una vez creada la Secretaría, resultaba indispensable determinar las cuestiones que le correspondía conocer, atribuyéndole el Decreto 2355 las siguientes:

Primero: Relaciones entre el patrono y el obrero o empleado;
Segundo: Sobre el trabajo de la mujer y el niño;
Tercero: Sobre accidentes del trabajo;
Cuarto: Sobre higiene y enfermedades del trabajador;
Quinto: Horario de trabajo y cierre de establecimientos comerciales;
Sexto: Descanso obligatorio;
Séptimo: Sobre organizaciones y asociaciones patronales y obreras;
Octavo: Paro o huelgas, lock-outs, boycotts;
Noveno: Cooperativas obreras y de trabajadores;
Décimo: Seguros contra accidentes del trabajo;

Décimo primero: Lo relacionado con las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios y de Tranvías, de Retiro Marítimo y de la Cuban Telephone Company, cuando expresamente así lo determinen las Leyes y Reglamentos vigentes;

Décimo segundo: Sobre Reglamentación y Tarifas de trabajos marítimos en los puertos de la República;

Décimo tercero: Inspección General para el cumplimiento de leyes protectoras del obrero;

Décimo cuarto: Relaciones entre la Secretaría del Trabajo y la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza;

Décimo quinto: Y sobre cualquier otra materia que por su índole o analogía con las anteriores sea de la competencia de la Secretaría del Trabajo.

Todavía no bastaban esas facultades generales, suficientes bajo un punto de vista jurisdiccional, pero que demandaban distribución administrativa específica, descompuesta y desarrollada en Direcciones, Secciones y Negociados.

El progreso legislativo en marcha, por otra parte, siguió curso ascendente y acelerado. Los viejos moldes de Asociaciones dan paso al Decreto 2605 para la organización sindical, que ofuscados de los tiempos llamaron ley de sindicalización obligatoria, cuando establecía justamente la voluntaria y la libertad de contratación.

En rápida sucesión se promulgan la Ley provisional de nacionalización del trabajo, anhelo de independencia económica del cubano, copia de medidas ya implantadas en las naciones inmigratorias latinoamericanas, como urgente defensa de los mercados laborales, de protección a la mano de obra nativa. Pero como todo deseo larga e innecesariamente pospuesto, la Ley, con su enunciado de provisionalidad, contenía elementos de imposible perdurabilidad, algunos sin vigencia actual.

Efectivamente, si impuesto el cincuenta por ciento de nativos, todas las plazas vacantes y de nueva creación quedaban asimismo reservadas a los cubanos por nacimiento, se iba al desplazamiento total tanto de los extranjeros como de los naturalizados. Esa política, con sus repercusiones inmigratorias, no puede aplicarse permanentemente ni en país sobrepoblado, a menos que pretenda vivir en un aislamiento perpetuo, expulsando a los extranjeros y a quienes otorgó la nacionalidad, detrás de una cortina que sólo admite el nacimiento como imperativo categórico.

El rigor se atenúa con una Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, que reconoce derecho al ascenso y a ocupar plazas nuevas a los cubanos nativos y a los naturalizados; quedando latente la cuestión inmigratoria, limitada laboralmente en teoría a los técnicos y dirigentes autorizados de las empresas, de si Cuba está sobrepoblada o debe au-

mentar su mercado de consumo interno, de si hay que fomentar la inmigración de especialistas industriales y agricultores aptos o mantener en todo vigor el artículo III del Decreto 2583 de 1933 o Ley Provisional de nacionalización del trabajo.

La población cubana acusa sensibles aumentos. En el *Informe de la Administración Provisional* aparece la Isla con 2,048,980 habitantes, con una proporción del 69.71 por ciento de blancos; con 185,393 españoles y unos 11,000 chinos. En el más reciente Censo, de 1943, hay 4,532,032 cubanos, 157,527 españoles y 15,822 chinos.

De la comparación de esos datos con las riquezas, divididas en fuentes naturales e industriosas; calibrando antecedentes y proyectos de expansión manufacturera y agrícola, del estado del mercado de trabajo, de las posibilidades de encaminar profesionalmente la mano de obra, tiene que depender el futuro de la nacionalización, la reserva absoluta de las oportunidades de empleo para los cubanos nativos y naturalizados.

Una nueva Ley de accidentes del trabajo introduce la indemnización por enfermedades profesionales como innovación derivada del convenio internacional, en forma de riesgo profesional integral, dado que no existía seguro de enfermedad en general y que el riesgo inherente a determinadas ocupaciones tiene que repararse en la misma cuantía económica que el accidente.

Entre las características de la Ley, que corrigiera deficiencias de la anterior, figuran la supresión del período de espera o duración mínima de la incapacidad, de la distinción numérica basada en el mínimo de prima. No era justo, pese al riesgo de simulación en heridas leves, frecuentes en ocupaciones intermitentes y retribuciones comparables con la indemnización, ignorar el mal menor; ni tampoco que más de cinco trabajadores, como si fuera un principio cabalístico, había que asegurarlos, cuatro no.

Las mejoras de sentido humano, que valorizan ahora las pérdidas individuales, incluyen la compra de aparatos de prótesis u ortopedia, el pago a los grandes inválidos de cantidades adicionales para el empleo constante de otra persona, la confirmación del derecho a escoger facultativo.

Dejando a un lado otras medidas laudables, como las contrarias a la usura, repatriación de extranjeros sin trabajo, se llega al Decreto 117 de 1934, instituyendo el sistema para retribuir las labores a destajo por corte, alza y tiro de la caña.

Cuba, país agrícola, eminentemente azucarero, necesitaba métodos para calcular los salarios, sin dificultades prácticas, que tuvieran en

las empresas o compañías, al efecto de hacer cumplir las órdenes legales emanadas de la entonces Secretaría del Trabajo.

El Decreto-Ley 251, dictado en marzo de 1934, contemplaba una situación distinta a la actual. El Decreto 276 había dado a la Secretaría del Trabajo poderes semilegislativos para implantar su programa y el Secretario del Ramo formaba parte del Consejo, que poseía facultades normalmente atribuídas al Congreso. Por otro lado, toda la legislación procesal era civilista, llena de dilaciones incompatibles con los conflictos laborales.

Ante la intransigencia de un patrono, que podía trascender al orden público, como compensación por prohibir las huelgas en los servicios públicos y esenciales para el desenvolvimiento de la sociedad, el Gobierno tenía que actuar de manera drástica y, sustituyendo al empleador, cumplir por él lo lícitamente ordenado.

Entre los asuntos resueltos por la I Conferencia Internacional del Trabajo, el año 1919 en Washington, figuraba como básico, dentro del marco de la justicia social, el seguro de maternidad. El Decreto-Ley 152, vaciado después en el número 781, instituye el derecho de la madre trabajadora a reposar 6 semanas antes y 6 después del parto, las garantías para que no pierda y conserve su empleo, los servicios médicos, farmacéuticos y hospitalarios.

El Seguro de Maternidad se nutre, dentro del marco de la igualdad entre hombres y mujeres, con aportaciones de los trabajadores y de los patronos, en cuantía respectiva de ¼ y ½ por 100, calculada globalmente para abonar los sueldos y salarios que devengaban las madres, indemnizaciones a las esposas o compañeras de los empleados y obreros.

Entre otras peculiaridades del Decreto-Ley figuran la prohibición de trabajar mientras se percibe la indemnización, licencias irrenunciables para lactar a la prole, la declaración que la preñez no constituye causa de despido ni rendir labor menos eficiente como consecuencia de la misma, la prohibición de emplear embarazadas en faenas capaces de producir abortos o afectar el desarrollo normal del feto, las definiciones de "mujer" y "niño", que excluyen las alusiones al estado civil de los progenitores y las distinciones raciales.

Como sistema económico se estableció el de circunscripciones geográficas, por Provincias, con Delegaciones encargadas de recaudar y pagar, bajo la tutela de la autoridad administrativa o Secretaría del Trabajo. El propio Estado, para dar el ejemplo, hizo extensivos a las empleadas públicas los beneficios de los Decretos-Leyes 152 y 781, traducidos en doce semanas de sueldo.

Al convertirse la Secretaría del Trabajo en departamento gubernativo de crecientes actividades, fué necesario dotarla de una Ley Orgánica, que rompe los moldes de la del Poder Ejecutivo, plasmada primero en el Decreto-Ley 418 de 1934 y calcada después en la vigente Ley 91 de 1935.

Sin entrar a resumir la organización administrativa de la nueva Secretaría (cuya supresión, para algunos, implicaba la de los problemas sociales), basta con expresar que le fueron confiados los servicios del Estado relacionados con el estudio de los fenómenos económicolaborales, con la aplicación de la legislación del trabajo y la confección de los proyectos legislativos y reglamentarios. Esa iniciativa de las leyes, y la creación del Consejo Superior del Trabajo, como cuerpo consultivo, respondieron a imperativos del momento, a la falta de Congreso, a la moda corporativa y al deseo que las medidas tomadas, con verdadera ansia renovadora, no pudieran calificarse de impremeditadas. Sin embargo, el Consejo nunca existió sino teóricamente y en la dotación presupuestal.

El Secretario del Ramo quedó investido con poderes más directos para la fiscalización en la aplicación y cumplimiento de las leyes sociales, los servicios de asistencia y previsión social, la alta inspección de las condiciones del trabajo y de la habitación, la superior vigilancia de los tribunales especiales encargados de la aplicación de las leyes sociales, la inspección superior de las cajas de pensiones y retiros existentes o creadas en el futuro, el control de las compañías de seguros de accidentes del trabajo y demás seguros sociales, la superior vigilancia en el cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo ratificados por la República.

Algunas de esas facultades, al restablecerse la normalidad institucional, perdieron su razón de ser, al no funcionar los tribunales especiales y prohibirlos después la Constitución de 1940, al pretender algunos retiros funcionar sin rectoría estatal efectiva. Pero no debe olvidarse, por su vigencia permanente y valor ante las circunstancias cambiantes, la sanción contra "el incumplimiento por parte de obreros y patronos de cualquier disposición emanada de la Secretaría del Trabajo, en uso de las facultades que le confiere esta Ley Orgánica".

La provisión legislativa transcripta combina, bordeando con éxito los impedimentos de imponer penas que no estén preestablecidas ni aplicar las existentes a figuras delictivas creadas a posteriori, la flexibilidad impuesta por la naturaleza de las relaciones laborales con la prohibición de dictar órdenes caprichosas o extrañas al ordenamiento jurídico enmarcado en la Ley 91.

En el propio año de 1934, muy fructífero en legislación laboral, surge el Decreto-Ley 446, precursor de los códigos industriales llamados en los Estados Unidos de América de la NRA, definiendo los contratos de trabajo, disponiendo la inscripción de los colectivos, los requisitos para efectuarla y la obligatoriedad de su cumplimiento. Cuatro años más tarde, con el Decreto-Ley como punto de apoyo, el Decreto 798 sentará las bases reglamentarias de la contratación colectiva, que para algunos tratadistas es todo el derecho social.

Después de arduo debate entre el interés público de conocer las noticias, de la ininterrumpida aparición de los periódicos, el Decreto-Ley 450 estableció el descanso obligatorio de todo el personal que presta servicios en los diarios, la prohibición de realizar cualquier faena distinta a la recepción de correspondencia, cuidado del orden y limpieza del local.

Una serie de Decretos-Leyes, aprobados como consecuencia de los convenios internacionales del trabajo ratificados en 1928, prueban evidentemente la influencia del llamado Código Internacional del Trabajo (el conjunto de los tratados y recomendaciones adoptados por las Conferencias de la OIT) en la legislación cubana.

El uso del albayalde o cerusa en la pintura, del sulfato de plomo y de productos que los contengan, son altamente nocivos a la salud y producen la enfermedad profesional conocida por saturnismo, indemnizable en Cuba como accidente del trabajo y dentro de la teoría del riesgo profesional integral.

Pero no basta con reparar los daños económicos. La higiene moderna exige evitar o disminuir los peligros para la salud. A esos efectos, el Decreto-Ley 215 prohibió la pintura interior de los edificios con productos que contuvieran albayalde o sulfato de plomo, regulando su empleo y las medidas profilácticas a cumplir.

Ampliando el campo de la higiene laboral, el Decreto-Ley 592 dispuso el examen médico previo de los menores de 18 años en el trabajo marítimo, fijó la edad mínima de admisión en 14 años y prohibió a los menores de 18 prestar servicios en pañoles y calderas, reuniendo en un mismo texto las exigencias de tres convenios internacionales.

Reconociendo que la protección a la mujer es deber elemental de toda política social, así como los compromisos internacionalmente contraídos, el Decreto-Ley 598 prohibe las labores nocturnas industriales, reconoce la igualdad de los derechos al trabajo y a la retribución por labores similares, instituye el examen médico obligatorio, la prohibición de efectuar simultáneamente labores en la industria y a domicilio, de realizar labores peligrosas o insalubres, los beneficios de locales separa-

dos para cambiarse de ropa, servicios sanitarios para obreros, la prohibición de despedir a las mujeres por contraer matrimonio.

El mundo está tan atrasado, o ese Decreto-Ley tan adelantado, que las trabajadoras de muchos países luchan todavía por la implantación de sus principios, de indiscutibles proyecciones humanas, aún en medios donde los avances sociales, en otros terrenos, han llegado a alturas dignas del mayor encomio.

Paralelamente a la protección de la mano de obra femenina, el Decreto-Ley 647 estableció idénticas medidas de protección, en lo pertinente, para los menores; añadiendo, en materia de jornada máxima industrial, la prohibición de emplear a los jóvenes entre 14 y 18 años más de 6 horas diarias, debiendo interponerse un descanso de dos horas entre cada período de tres. No parece necesario aclarar que el Decreto-Ley rige para los menores de uno u otro sexo.

La jornada de trabajo también quedó reducida a siete horas en las empresas comerciales y agrícolas, con reposo de dos horas entre cada período de tres y media, dentro de las edades legales de catorce y diez y ocho años.

Fuera del trabajo a domicilio y en unas pocas ocupaciones, puede afirmarse que el empleo de mujeres y menores, con el objetivo de pagar bajos salarios, nunca ha constituído una práctica común, como tampoco dedicarles a rudas faenas. La jornada más corta, sin distinciones salariales —específicas y admitidas para los aprendices—, es susceptible de provocar el sistemático rechazo de los menores; quienes, además, sólo poseen excepcionalmente la preparación técnica de los trabajadores adultos. Quizás sea un medio indirecto para que los menores no trabajen hasta adquirir una educación elemental y la adecuada preparación profesional.

Los Decretos-Leyes 659 y 660, como consecuencia de la ratificación de los tratados respectivos, regulan el contrato de servicios de los marinos, su repatriación, la indemnización de paro forzoso por naufragio y la colocación. En los nuevos textos aparecen constantes referencias al Código de Comercio, supletorio de las normas impuestas por los convenios internacionales, vigentes ya en las marinas mercantes de las naciones que cultivan la justicia social.

Pero todos los adelantos legislativos relacionados, pese a mejorar notablemente las condiciones de trabajo, no influían en la inmediata elevación del nivel de vida ni en la capacidad adquisitiva de la población trabajadora. Se requería, pues, establecer una maquinaria para fijar salarios mínimos, que son los percibidos por la inmensa mayoría de los obreros y empleados.

En la imposibilidad de fijar pautas permanentes, ante las cambiantes condiciones económicas, reconociéndose que recibir una remuneración equitativa era aspiración legítima y tan antigua como el pago de los servicios, se otorgaron poderes a una Comisión técnica y nacional para determinar cuál era el salario mínimo o capaz de asegurar un nivel de vida adecuado.

La Comisión debe atenerse al índice del costo de la vida, oir todas las opiniones autorizadas en la materia, conocer los tipos de salarios pagados a trabajadores bien organizados y que tengan contratos colectivos eficaces. Los mínimos poseen carácter obligatorio, pudiendo rebajarse únicamente si la Comisión acuerda revisarlos, y la cuantía no abonada es reclamable por la vía privilegiada de apremio.

Algunas veces el estancamiento de la contratación colectiva, otras la costumbre de que los organismos oficiales o semioficiales marquen derroteros, han convertido el régimen de salarios mínimos en retribuciones topes, dándose los casos que los tipos vigentes en ciertas industrias exceden de los sueldos mensuales percibidos por los más altos funcionarios gubernativos.

Los límites jurisdiccionales de la Comisión se detienen solamente al umbral de las casas particulares, ya que abarcan la industria, el comercio, la agricultura y toda obra, explotación o servicio en que exista ánimo de lucro o se derive alguna ventaja material para quienes los realicen.

Como al dictarse el Decreto-Ley 727 de 1934 se aguardaban beneficios económicos inmediatos del Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos de América, fué incluída la disposición transitoria creando una modalidad cubana en el sistema de salarios: la retribución mínima general, hasta que surgieran las específicas del funcionamiento normal de la Comisión.

Sin embargo, el salario mínimo provisional ha tomado carta de naturaleza en nuestro medio, viniendo a ser ahora la retribución ínfima, después de llenar su función mejoradora de los sueldos y jornales que se pagaban en las ciudades y en el campo.

Para atenuar el rigor de la nacionalización del trabajo, se extiende la consideración de nativos a los miembros del Ejército Libertador y a los Veteranos de la Guerra Hispanoamericana con diez años de residencia, y se establecen los trámites para que los extranjeros obtengan declaratorias de técnicos, sujetas a revocación en el momento que aparezca un cubano con la capacidad necesaria para desempeñar el cargo.

Aprovechando la experiencia de dieciocho años, el Decreto 223 de 1935 reglamenta el seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que tiene la particularidad de obligar al cobro

de primas mínimas y a encontrarse a cargo de compañías privadas y comerciales; reuniendo en un cuerpo legal, casi exhaustivo, todas las medidas relacionadas con esas materias, como la indemnización de los accidentes y las enfermedades, su declaración y la intervención judicial, seguros y garantías a favor de las víctimas, tarifa de primas, tabla para evaluar las incapacidades permanentes, catálogo de mecanismos para impedir los accidentes y tarifa de honorarios médicos.

En medio de esa tarea reformista, de avanzadas trayectorias sociales, se produce la huelga revolucionaria de marzo, cuyos orígenes, propósitos y resultados no son del caso examinar. Terminado el movimiento, en su exteriorización paralizante de la vida económica y social, se dicta la Ley 15, declarando vigentes las condiciones que regían con anterioridad y reconociendo, implícitamente, la permanencia de los beneficios otorgados al trabajador.

A continuación de la huelga, como prueba de que Cuba sentaba pautas en la noble tarea emulativa de elevar las condiciones laborales, un año antes de la aprobación del tratado internacional sobre vacaciones pagadas, se aprobó la Ley 40, sustantiva del descanso retribuído.

Aunque el nombre no hiciera a la cosa, todas las disposiciones sobre el anteproyecto de la ley provocaron comentarios poco favorables a su implantación, girando persistentemente alrededor del crecido número de asuetos existentes, licencias, festividades patrióticas y religiosas, cierre con cualquier pretexto, etc. Sin embargo, al cambiarse los términos de "vacaciones pagadas" por "descanso retribuído", parece que la institución perdió su carácter oneroso y de excesiva liberalidad, a pesar de mantener el anteproyecto todas sus demás prescripciones.

Los principios determinantes del descanso son claros y terminantes, pese a su tergiversación futura: la necesidad del reposo mental y físico, de abrir nuevas oportunidades de empleo y de establecer una convivencia más grata entre patronos y trabajadores.

El período de descanso original fué de catorce días hábiles, a cambio de un año de servicios ininterrumpidos al mismo patrono, debiendo pagarse la retribución promedio por adelantado. Para facilitar su disfrute, a fin de no exigir una consecutividad demasiado larga en ciertas actividades, se permitió vacar siete días a los seis meses de trabajo efectivo.

Después de instituir la irrenunciabilidad del descanso, de prohibir las cesantías durante su disfrute, de permitir al patrono determinar la fecha para concederlo, de fijar las contingencias que no interrumpían la acumulación del año o los seis meses, la Ley 40 presenta dos características dignas de señalar.

La primera, acorde con su finalidad, consiste en declarar incompatible con el descanso aceptar trabajo retribuído durante el período cobrado; la segunda, implica el preaviso al patrono (en un medio que no condena la terminación unilateral del contrato por el trabajador) cuando el empleado u obrero juzga oportuno dejarlo plantado, rescindir voluntariamente el pacto, so pena de perder el derecho a la vacación.

En la práctica, salvo en empresas bien organizadas, que cumplen tradicionalmente las leyes, se ha popularizado la práctica viciosa, sobre todo después de la Constitución de 1940, de que los trabajadores cobren el equivalente económico del descanso o 9.09 por 100 de recargo sobre los salarios devengados, pero continúen prestando servicios al mismo patrono.

La ambición natural de ganar más, que está latente en el campo patronal y el obrero, perjudica grandemente a los posibles sustitutos, que ven esfumarse sus posibilidades de laborar, aunque sea temporalmente. Para erradicar ese mal, que corroe a la institución del descanso, se impone por su enraizamiento la colaboración más estrecha del Ministerio del Trabajo y las organizaciones profesionales de trabajadores, educar a los patronos (que a veces confrontan difíciles substituciones, que tienen el deseo primordial de contentar a sus propios obreros y empleados) en la conveniencia de producir o prestar servicios con hombres descansados.

Las listas sindicales y de las Bolsas de Trabajo, las constantes alusiones al desempleo, deben siempre estar presentes en la mente de autoridades, patronos y dirigentes obreros, cuando se trata de la observancia de las leyes que tratan de compensar el trabajo quitado por las máquinas al hombre, que justifican las repercusiones en los costos de producción únicamente si llenan a cabalidad sus fines.

Mientras no existían disposiciones sobre jornada máxima diaria y semanal estaba justificada la existencia del cierre obligatorio de establecimientos industriales y comerciales. Con las limitaciones de ocho horas y cuarenta y ocho, actualmente cuarenta y cuatro, a cumplir individualmente por cada trabajador, pierde el cierre su razón de ser, aún reconociendo su eficacia para hacerlo cumplir, pues el ciudadano y la autoridad comprueban fácilmente, a horas fijas y por manifestaciones inequívocas, si industrias y comercios siguen o no funcionando fuera del horario.

Mas la nueva escuela, partidaria a ultranza de la multiplicación de las oportunidades de laborar, origina las Leyes 136 y 137 de 1935, permitiendo la apertura ininterrumpida diurna y la nocturna de los establecimientos comerciales.

La Ley 136 suprimió el cierre obligatorio de doce meridiano a dos, permitiendo abrir de ocho de la mañana a seis de la tarde, siempre que el personal, individualmente o cada trabajador, no prestara servicios más de ocho horas y descansara otras dos. Después de ensayos por las grandes tiendas, posiblemente ante los problemas para distribuir el personal adecuadamente, el comercio optó por el cierre voluntario de doce a dos, limitándose las horas de compra al público.

La Ley 137, remedo de costumbres norteamericanas en ciudades importantes, destinada a animar los centros urbanos en poblaciones de más de veinte mil habitantes, a lograr una mejor distribución del trabajo, tampoco ha tenido aceptación, limitándose los permisos oficiales de apertura a las fiestas tradicionales de Pascuas, Año Nuevo y Reyes.

Las crecientes necesidades de adaptar y movilizar la mano de obra, de encaminarla hacia los empleos disponibles y de conocer el número de sin trabajo, motivaron la creación de las Bolsas, organismos dependientes de los presupuestos municipales, destinados a centralizarse por la Secretaría del Trabajo, donde irían a reunirse y clasificarse sus datos.

La Ley 148 de 1935, todavía en vigor, creó Bolsas de Trabajo en las Capitales de Provincia, extendiéndose el sistema a las ciudades que lo ameritaran como centros de contratación o por los núcleos de población reunidos dentro de su perímetro.

En la motivación de la Ley se reconoce que la crisis de la desocupación fué agravada por la falta de una organización que permitiera conocer su intensidad, características y curva evolutiva. Diez y siete años después siguen desconociéndose esos fenómenos, proyectándose su estudio verdaderamente acucioso y científico.

La fuente de información de las Bolsas está constituída por los partes patronales, con las altas y bajas que vayan ocurriendo en el personal; su función de agencias gratuitas de colocaciones garantizada, en teoría, por la obligación de tomar de sus listas de desocupados los aspirantes a cargos vacantes y de nueva creación.

Además, para dar empleo, es requisito indispensable presentar la cédula o tarjeta de inscripción en la Bolsa. No obstante, resulta práctica común en la contratación hacer caso omiso de esas obligaciones, con excepciones bastante contadas.

Para que las Bolsas tuvieran éxito era necesario que concurrieran factores tales como presupuestos suficientes, personal especializado, unidad efectiva de mando, la cooperación de patronos y organizaciones de trabajadores.

Los Municipios, con servicios mal dotados en 1935, resultaba difícil que cumplieran un nuevo mandato legal, máxime con empleomanía

que escapaba a su control, encargada de funciones extrañas a su Ley Orgánica. Los patronos recibieron mal el exceso de papeleo, las dilaciones en recibir las listas, la clasificación de profesiones y oficios sin comprobación técnica ulterior, las trabas para emplear a quienes les vinieran en ganas. Los sindicatos vieron amenazadas sus prerrogativas de intermediarios para la colocación, máxime con la capacidad calificadora que no tenían las Bolsas, y las posibilidades de reservarse la facultad de proporcionar todo o parte del personal a los patronos.

Por curiosa coincidencia, y evidente contradicción, el artículo VIII de la Ley 148 precisamente legaliza el llamado "closed-shop", aunque dé a las Bolsas intervención para efectos estadísticos. Precisamente el artículo III del Decreto con fuerza de ley 2605 de 1933, o reglamento sindical, consagra las libertades para contratar, esté o nó organizado el trabajador, pertenezca o nó a un sindicato.

El artículo VIII de la Ley 148, por el contrario, deja a la voluntad del patrono y del sindicato, como partes contratantes, la facultad de pactar si la organización obrera es la encargada de facilitarle el personal necesario para las labores a ejecutar.

Como lógico complemento de la legislación de Bolsas, fué promulgada la Ley 191, prohibiendo dedicarse al agenciamiento de trabajo sin intervención de la Secretaría del Ramo, dictando normas para su funcionamiento e impedimentos futuros para abrir agencias.

La medida responde a evitar interferencias con las atribuciones del Ministerio del Trabajo en el campo de la previsión social, la explotación de los trabajadores por la realización de gestiones que deben efectuar las Bolsas gratuitamente, siguiendo una política social de empleo uniforme y nacional.

Al cabo de largos años de gestiones de los periodistas, de la Asociación de la Prensa y de la Asociación de Repórters de La Habana, el Decreto-Ley 172 estableció la institución pública Retiro de Periodistas, reconociendo expresamente la importancia de los servicios prestados por la clase a los intereses nacionales.

La totalidad de lo pagado por el Retiro, en unos trece años, se descompone en $ 350,309.94 por jubilaciones y $ 353,520.16 en concepto de pensiones. Las empresas periodísticas registradas son:

De periódicos impresos en La Habana	17	
De revistas impresas en La Habana	6	
De noticiarios de radio, en La Habana	21	44
De periódicos impresos del Interior	13	
De noticieros de radio del Interior	31	44
		88

801 periodistas contribuyen a la Caja, divididos como sigue:

Por periódicos impresos en La Habana	471	
Por revistas de La Habana	43	
Por noticiarios radiados de La Habana	131	645
Por periódicos impresos del Interior	73	
Por noticieros radiados del Interior	83	156
		801

El 14 de septiembre de 1935, conforme a las facultades que le otorgó el Decreto programático 276 de 1934, el Secretario del Trabajo dictó una serie de reglas para la formación de expedientes de despido y excluyó de los beneficios de esa garantía a los empleados de confianza. Conviene dejar para más adelante, al examinar el Decreto 798 de 1938, toda consideración del bien calificado derecho de inamovilidad.

Cinco nuevos convenios internacionales fueron ratificados por el Ejecutivo, los relativos a la institución de métodos para la fijación de salarios mínimos, reglamentación de la jornada máxima en el comercio y las oficinas, edad mínima de admisión de los menores en trabajos no industriales, prohibición de emplear mujeres en los trabajos subterráneos de las minas y limitando las horas de labor en las minas de carbón.

Los tres primeros tratados venían cumpliéndose ya dentro de nuestro ordenamiento jurídico y la ratificación tuvo la trascendencia de incorporarlos, con mayor carácter de permanencia, al derecho positivo cubano, sometiéndolos a la supervisión anual que ejerce la Organización Internacional del Trabajo. En cuanto a los dos últimos, las mujeres no laboran en forma subterránea y en Cuba están por explotar las minas de carbón.

Al quedar pendiente de constitución el Consejo Superior de Trabajo, con el Congreso sin funcionar, ante las críticas que la legislación social seguía pautas demasiado aceleradas, sin consultas previas y estudios detenidos, surgió del Decreto-Ley 554 de 1936 el Instituto Nacional de Previsión y Reformas Sociales.

Como el nombre lo indica, el Instituto fué encargado de una doble misión: la fiscalización técnica de los seguros sociales y el programa futuro para desarrollarlos; la dirección y gobierno de los Consejos Superior del Trabajo y Superior de Previsión Social, de formular los proyectos de reforma legislativa.

El Decreto-Ley, en muchos aspectos que nunca tuvieron aplicación, invade atribuciones propias de los Ministerios de Estado y del Trabajo,

como por ejemplo al encargarse al Instituto de velar por el cumplimiento de los tratados internacionales y su integración de todas las comisiones que designe el Ejecutivo para el estudio de problemas sociales del trabajo.

No hay duda de la trascendencia de las investigaciones encargadas al Instituto de Previsión, y a los Institutos de Reeducación de Inválidos y de Orientación Profesional, de la conveniencia que realicen estudios orientadores sobre cualesquiera ramas de la actividad humana, pero los Decretos-Leyes correspondientes sólo pueden regir en lo que son compatibles con la organización y funcionamiento normal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La revisión constante de los riesgos que amenazan a los trabajadores inspiraron el Decreto-Ley 596; que a las enfermedades profesionales existentes añade la silicosis con o sin tuberculosis pulmonar, las intoxicaciones por el fósforo, arsénico, benceno y derivados halógenos de los hidrocarburos grasos, los trastornos patológicos debidos a los rayos X, radium y substancias radioactivas, los epiteliomas primitivos de la piel.

Como esas enfermedades tienen que producirse, dentro de una relación de causa y efecto, en determinados lugares de trabajo y actividades, según un cuadro contenido en la legislación de accidentes del trabajo, el Decreto 1049 declaró comprendidos en los riesgos de la silicosis a las industrias y operaciones de alfarería, arena, barro, botellas, canteras, cemento, demoliciones, excavaciones, polvos para limpieza, ladrillos, mármol, mezcladoras de abonos químicos, minas, tejas, mosaicos, trituradoras de piedra y trabajos de soterramiento.

Entre las enfermedades del cuadro figura la pneumoconiosis tabáquica o tabacosis pulmonar, como típica de nuestra segunda industria. Estudios de la experiencia adquirida a partir de la indemnización de los riesgos profesionales revelan su casi inexistencia o, por lo menos, el reducido número de reclamaciones pagadas.

Un estudio técnico de la existencia de enfermedades profesionales, demuestra que el primer caso de saturnismo fué de un obrero empatador de cables, comenzando a recibir indemnización en 1927 y cobrado hasta el presente $ 9,260.51. En Cuba se considera más de 0.10 mlg. de plomo en la sangre como índice de intoxicación plúmbica. Las profesiones con mayor exposición son las de cajista, linotipista e impresor.

La intoxicación por el fósforo y la silicosis no se producen de manera alarmante, sino por excepción. Pueden atribuirse esos resultados a no emplearse el fósforo vivo, a que la mayoría de las industrias donde se desprenden polvos de sílice trabajan en pleno aire.

La pneumoconiosis tabáquica o tabacosis pulmonar continúa discutiéndose si existe en nuestro medio, si el polvo del tabaco en los pulmones favorece el desarrollo de la tuberculosis o más bien las condiciones económico-sociales en que viven los tabaqueros. En definitiva, sólo cuatro casos han podido diagnosticarse como positivos.

A medida que se extienden las actividades de la Secretaría del Trabajo, hay que irla dotando de nuevos organismos o ampliar los existentes. El Decreto-Ley 661 crea la Oficina Nacional de Asuntos Marítimos, encargándola de aplicar a los trabajadores del mar la legislación laboral. El Decreto 2912, por su parte, reglamenta el funcionamiento de las Oficinas Provinciales del Trabajo, dándoles idéntica estructura administrativa que la Secretaría y dividiéndolas en diez Servicios: Jefatura de Despacho, Registro General y Archivo, Inspección, Organizaciones Profesionales, Registro de Pactos y Convenios, Conflictos y Crisis, Trabajo de Mujeres y Menores, Trabajos Marítimos, Higiene y Previsión Social, Bolsa del Trabajo e Inmigración. En cuanto a la propia Secretaría, se añade a las Direcciones Generales del Trabajo e Higiene y Previsión Social la de Inspección Nacional del Trabajo.

El descanso retribuído, que necesariamente repercute en los costos de producción, supeditado por la Ley 40 de 1935 a la prestación de servicios continuados, encontró resistencia patronal en forma de supresión temporal de labores, de interrupciones amañadas en el trabajo, a fin de romper la acumulación de los seis meses o el año.

Al modificar el Reglamento, el Decreto 1818 introdujo el elemento nuevo del descanso retribuído proporcional, fuera de las normas constitucionales, pero respondiendo a una sentida necesidad, toda vez que las interrupciones maliciosas burlaban constantemente el derecho a las vacaciones. La Constitución de 1940, al recoger el principio del descanso proporcional, sin excepciones de ninguna clase, termina con las controversias sobre la consecutividad e ininterrupción de las labores.

El año 1937 se caracteriza por las iniciativas para repatriar antillanos y colocar cubanos en los centrales azucareros y colonias de caña. Como medida inmigratoria complementaria, se eleva el depósito de los trabajadores extranjeros a quinientos pesos en efectivo, costo de un pasaje en tercera a cualquier país. El mejoramiento de los salarios y condiciones laborales en nuestra primera industria volvieron a llevar al cubano, junto con la nacionalización, a plantaciones e ingenios.

Con la teoría que el trabajo de la mujer tiene que desenvolverse en las mismas condiciones que el del hombre, en todo lo que tienda a favorecerla; que la higiene y la seguridad de ciertas profesiones u oficios,

restringen su empleo, debe ofrecérsele otros como compensación, el Decreto 1042 reglamenta el trabajo de la mujer.

Entre los aspectos más destacados del Decreto, comparable favorablemente con las legislaciones extranjeras, pueden señalarse el reconocimiento a la mujer de idénticos derechos que al hombre, con respecto a la cuantía de la retribución y otros beneficios, sin más excepciones que la prohibición de ejecutar labores peligrosas, insalubres y nocturnas; el pago del salario atendiendo a la naturaleza del trabajo, no al sexo de los obreros y empleados; el cobro directo por las mujeres, solteras o casadas, y la preferencia para desempeñar cargos en la venta de artículos de uso femenino (en suspenso por la Resolución 102 de 1937).

Siguiendo un mandato de la Ley Orgánica de la Secretaría del Trabajo, el Decreto 3481 dispuso la confección de un censo de patronos y trabajadores, clasificando a los últimos por clase de trabajo, nacionalidad, ocupados y desocupados. Esa iniciativa, que debió poseer carácter permanente, de corrección y renovación sistemática de informaciones, no respondió cabalmente a su finalidad. No era posible lograr resultados positivos con una organización temporal e insuficiente, sin las máquinas y medios presupuestales adecuados, con la resistencia pasiva de los interesados. Como dato curioso hay que citar a muchos trabajadores, parcialmente empleados, que se inscribieron como desocupados, con la esperanza de obtener cargos estables.

Después de ese intento, que dejó las especulaciones sobre desocupación donde estaban antes, se inició el censo azucarero y terminó el tabacalero, debiéndose encaminar el general de población a recoger el mayor número posible de antecedentes de carácter laboral, a través de los cuestionarios correspondientes, mientras se estudian científicamente el empleo en general, el subempleo y el desempleo.

Las altas recaudaciones del Seguro de Maternidad, su característica diferencial con los Retiros (no hay acumulación progresiva de riesgos, del número de jubilados y pensionados), la casi imposibilidad de simular, puesto que el niño es la prueba para cobrar; los tipos de cotización calculados para una doble burocracia (la del Seguro afín de Enfermedad), hicieron pensar en la conveniencia de construir hospitales especializados, en lugar de abonar los servicios a instituciones médicas particulares.

A esos efectos se promulgó el Decreto-Ley 650, para la fabricación de clínicas con cargo a los fondos del Seguro de Maternidad, en terrenos cedidos por el Estado en cada Provincia. Ya existen, como demostración de la capacidad propia del Seguro para prestar los servicios que

le vienen legalmente encomendados, los Hospitales de La Habana, Matanzas, Pinar del Río, Camagüey, Las Villas y Oriente, en pleno funcionamiento o vías de construcción u operación.

Después de larga lucha entre los partidarios y adversarios de la independencia del Seguro de Maternidad, de examinarse las ventajas de crear un organismo centralizador —con gastos que no irrogaba la Secretaría del Trabajo— o mantener el sistema de las circunscripciones territoriales, sin costosos aparatos burocráticos, fué creada la Junta Central de Salud y Maternidad, por la Ley de 15 de diciembre de 1937.

La Ley, calcada en el Decreto-Ley 781 de 1934, en cuanto a los derechos de la madre trabajadora, trata de investir a la Junta Central con algunas funciones demasiado amplias, como la de revocar los vetos razonados. No existen dudas sobre la potencialidad económica del Seguro, ni de la influencia ejercida en las recaudaciones por la prosperidad económica general. Por ejemplo, de 1934 a 1940 los patronos contribuyen con $ 2,683,871.42 y los trabajadores de uno u otro sexo con $ 1,341,935.72, lo que hace un total de $ 4,025,807.14. La recaudación anual, en la actualidad, pasa de cuatro millones y medio.

Con todas las dificultades naturales de materia tan compleja y extensa, con las limitaciones inherentes a la reglamentación de cuestiones nuevas y trascendentes (que no ofrecían complicaciones tratadas legislativamente), el Decreto 798 de 1938 reguló los contratos referentes al trabajo, apoyándose en medidas como los Códigos Civil y de Comercio, el Decreto 276 y el Decreto-Ley 446 de 1934.

El Decreto 798 fija el concepto y clases del contrato, las obligaciones de los trabajadores y de los patronos, el contenido obligado de los contratos, sus requisitos y efectos legales, la jornada de trabajo y descansos, la retribución, como terminan y se rescinden los contratos, las causales justas de despido, los procedimientos especiales para obtener la forma escrita de los convenios colectivos, las reglas para formar expedientes de despido, el contrato de aprendizaje, la inscripción de los convenios colectivos, las formalidades y eficacia de las inscripciones y anotaciones, la modificación de los contratos colectivos inscriptos.

Ninguna otra medida vigente puede compararse, en importancia para las relaciones obreropatronales, con el Decreto 798; pese a que los interesados, en muchos casos, se limitan a consignar las cláusulas obligadas, olvidando que la contratación debe cubrir todas las incidencias propias de cada centro de trabajo, prever y encauzar los conflictos por las vías del derecho, dando intervención previa a organismos de conciliación integrados por representantes del patrono y la organización profesional, antes de acudir a las autoridades administrativas.

Pero, aparte del auge dado a la contratación (hay inscriptos 4,152 contratos), el Decreto 798 ha introducido normas como la licencia por enfermedad, de tres días al mes y nueve al año, que sirve de compás de espera en lo pecuniario mientras se establece el seguro social correspondiente, que cubra también los gastos de hospitalización, medicinas, atención médica e indemnizaciones por períodos más largos.

Existen dos conceptos claros en lo contractual, confundidos en aras de una mal entendida inamovilidad: la terminación y la rescisión. La primera, tiene causas naturales que, cuando acaecen, dan fin automático al contrato; la segunda, esencialmente litigiosa, surge de una imputación patronal al trabajador, formulada en expediente previo, de la comisión de un hecho que trae aparejado la sanción de despido o suspensión.

La tendencia bien definida de impedir los despidos, comprensible en lo sentimental o lo político, produce a juicio de los economistas, con las demandas constantes y el olvido de la costeabilidad (que incluye la utilidad razonable y el pago de las obligaciones de la empresa), así como sus secuelas de indisciplina y merma de la productividad, una contracción en los negocios y ahuyenta la inversión de capitales en nuevas industrias, capaces de proporcionar empleo permanente.

El sentir casi unánime de la clase patronal, que puede estar inspirado ocasionalmente en complejos individualistas, es resumible en la aspiración que los contratos sean rescindibles, sin causa justa, mediante el pago de indemnización, reconociendo al trabajo un mero valor económico.

Tanto el Decreto 798, en su redacción primitiva, como legislaciones extranjeras, admiten la posibilidad legal de conmutar la orden de reposición por la indemnización de los daños y perjuicios causados al trabajador, más el pago de un mes de salario por cada año o fracción de antigüedad, otro mes adicional y los gastos incurridos en las diligencias de prueba del expediente. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Justicia declaró inconstitucional la conmutación al año de establecerse, estimando que se había excedido la potestad reglamentaria, ya que el Decreto con fuerza de ley 276 de 1934 no permite desplazamientos sin motivo justificado o causal de despido.

Solamente el Congreso, pues, tiene facultades para modificar el Decreto 276, instituyendo de nuevo la rescisión unilateral del contrato individual de trabajo, mediante indemnización graduada por los años de servicios y previo expediente, aunque no haya litis, porque el artículo 77 de la Constitución de 1940 obliga a formarlo siempre que se produzca despido o rescisión.

Otro motivo de acerbas controversias, asimismo zanjado por doctrina jurídica, es la aparente contradicción entre determinar lo que se conceptúa causal de desplazamiento y, después de probada en expediente, que la decisión patronal pueda ser cambiada administrativa y judicialmente. Según la tesis desechada, el patrono era el único capacitado por el Decreto 798 para escoger la sanción de suspensión o despido, partiendo de la base que todas las causas justas tienen igual entidad, debiendo limitarse las actuaciones del Ministerio del Trabajo y de los Tribunales a aceptar o rechazar la resolución final del expediente, con vista de la sana apreciación de la prueba y la observancia de los requisitos formales del procedimiento.

La retribución exclusiva del trabajo efectivo parece acorde con la finalidad y modo de concertar las labores. Sin embargo, hay interrupciones legales, como las producidas por conmemoraciones patrióticas, que afectan únicamente a los jornaleros, aumentando todavía más la natural inestabilidad de sus salarios. Una adición al Decreto 798, encaminada a mantener la capacidad adquisitiva de las personas contratadas a jornal, dispuso abonar retribución por el tiempo que los jornaleros permanezcan inactivos al cesar con motivo de fiesta o duelo nacional, siempre que hayan prestado servicios al mismo patrono no menos de quince días consecutivos. La cantidad a pagar era el promedio de lo percibido las tres semanas anteriores a la fiesta o duelo, no estimándose interrumpida la consecutividad cuando los jornaleros dejen de laborar uno o más días, en ese lapso de tiempo, por causas ajenas a su voluntad. Empero, como la adición carecía de base legal, el Tribunal Supremo anuló, por vía de inconstitucionalidad, esas medidas que resurgen después en el artículo 67 de la Constitución.

Por nuevas Leyes del Congreso se modifica la del Retiro Marítimo, en busca de fuentes de ingresos que compensen el desequilibrio entre los ingresos y egresos, y crea el Retiro Bancario, cuyos fondos se nutren casi exclusivamente por las aportaciones de los interesados, a excepción del importe de las multas cedido por el Estado. Los presupuestos actuales del Retiro Bancario ascienden a $ 1,308,396.00 de ingresos y los gastos a $ 171,535.84.

El año de 1939 no ofrece iniciativas trascendentes bajo el punto de vista de la reforma laboral, de la actividad creativa y perdurable, presentando un balance de consolidación de lo existente en los terrenos inmigratorio, de cooperación social, repartos de tierras, salarios mínimos, descanso retribuído, tarifas portuarias y pago de retribuciones en metálico.

Capítulo III

DE 1940 A 1951

Con el advenimiento de la Constitución de 1940 se abre una etapa más avanzada y característica del progreso social, alcanzando algunas instituciones la máxima consagración en el orden jurídico y sobrepasando a las existentes en las naciones que protegen más eficazmente a sus trabajadores.

Un somero examen de la sección primera del título sexto, dedicado al trabajo, y de sus consecuencias en la legislación vigente, permite abarcar el amplísimo panorama laboral de los últimos años, apreciar lo que falta por llevar a vías de ejecución.

El artículo 60 contiene una declaración de principios, contraria al trabajo forzoso, pues reconoce su carácter de derecho inalienable; dejando al Estado la obligación de satisfacerlo, de proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella, de asegurar una existencia digna a los trabajadores manuales e intelectuales. En ese orden de cosas, si hay correlación entre el salario y la dignidad de la existencia, los mayores progresos pueden constatarse en las industrias azucarera, cigarrera, reparto de ciertos productos.

En el artículo 61 se recogen los principios fundamentales del Decreto-Ley 727 de 1934 y de la Ley 22 de 1935, sobre salarios mínimos, añadiéndole el elemento nuevo de conceptuar al trabajador como padre de familia.

Durante mucho tiempo se pretendió, insistiendo contra el criterio reiterado del Tribunal Supremo de Justicia, que mientras no se dictara la ley complementaria o crearan comisiones paritarias, que el Ministerio del Trabajo y el Poder Ejecutivo tenían facultades para fijar salarios o elevarlos.

Sin embargo, el único organismo constitucionalmente facultado para determinarlos es la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, siempre que se atenga a las condiciones regionales y a las peculiaridades de cada actividad industrial, comercial o agrícola. La consideración del trabajador como jefe de familia sí requiere ley complementaria, posi-

blemente estableciendo el sistema de asignaciones según las cargas familiares, pues la retribución directa y dependiente de las mismas provocaría prácticas discriminatorias.

La Comisión Nacional, en unos diez y seis años, dictó 150 Acuerdos en las materias y para los trabajadores siguientes: aprendices, salinas, azúcar (agricultura), fideos, intérpretes y agentes de hoteles, mensajeros y recaderos, confecciones (medias, calcetines y escarpines), indivisibilidad del salario mínimo, artistas, construcción, curtido, recogedores de café, confecciones (a domicilio), calzado, víveres (dependientes de almacenes), pintura industrial, carpintería (muebles), fabricación de losas, azúcar (especializados de la industria), gastronómicos, tabaco (fábricas), cargadores de carbón, tabaco (despalillo), confecciones (tejidos de punto), mínimo general para las ciudades y el campo, tabaco (escogidas), lavado y planchado, carpintería en blanco, fotograbados, clínicas, pintura de edificios, fósforos, muebles, barnizado, esmalte y laqueado, cristales, mercados (cargadores), dibujantes, profesores en planteles de enseñanza de las instituciones que prestan servicios médicos, personal de esos planteles de enseñanza, tabaco (fileteado), azúcar (oficinas), jardines, hielo, transporte (mercancías), dependientes (víveres y licores), artes gráficas, médicos aéreos, ferreterías, locerías, farmacias, guarda-jurados (puertos, petróleo, cervecerías, azúcar, bancos, cemento, teléfonos, ferrocarriles, ómnibus, fábricas de botellas, gomas, tranvías, transporte aéreo, mataderos, centrales, cines, teatros, cementerios, plantas eléctricas y de gas, minas, almacenes, refrescos y aguas minerales, tejares y canteras, transporte de carga, mercados, acueductos, tenerías, industria textil, casas de apartamentos y oficinas, fábricas de zapatos, almacenes de pieles e industria maderera), vaquerías, azúcar (oficinas de control fuera de los bateyes), tabaco (despalillo, ripio y embarque), médicos (ingenios), mosaicos, farmacias (directores, subdirectores y ayudantes), bancarios, dulcerías, tabaco (Zonas de Partido, Remedios, Vuelta Abajo y Semi-Vuelta), farmacias (primer práctico, práctico y auxiliar), choferes (colegios privados), clínicas (departamentos dentales) y tenerías.

Como salarios típicos, aunque no mínimos, pueden citarse los expresados a continuación: jefe de fabricación, $ 981.00 mensuales; jefe de laboratorio, $ 709.50; jefe de maquinaria, $ 645.00; grabador colorista de fotograbados, $ 43.00 semanales; abogados y médicos especialistas de centros regionales, $ 250.00 y $ 320.00 mensuales respectivamente; contador y secretario general de los centros, $ 250.00 y $ 300.00 al mes; maestro o amasador de fideos o pastas, $ 6.50 diarios; guarda-

jurados, $ 100.00 mensuales; empleados de bancos, $ 120.00 mensuales; mínimo general, $ 60.00 en las ciudades y $ 45.00 en el campo.

No obstante, el Acuerdo 61 de 1944 continúa vigente, pese a las oscilaciones ascendentes del costo de la vida y a constituir la retribución tope para muchas empresas, que mantienen estática la contratación salarial. La única justificación puede estar en el abandono del mínimo general, por estimarlo contrario al artículo 61 de la Constitución, que ordena tener en cuenta las condiciones regionales y de las actividades afectadas.

El principio de la igualdad de salario, por trabajo igual realizado en idénticas condiciones, ha sido objeto de interpretaciones tales, por interesados en equiparaciones, que parecían atribuir al artículo 62 de la Constitución las mismas intenciones del comunismo puro, que reconoce ahora la productividad individual y aplica el sistema Stakhanov, de sospechosas similitudes con el capitalista de Taylor.

La importancia de los preceptos constitucionales, la urgente demanda de sus beneficios, las dificultades legislativas normales, motivaron el Decreto 3185 de 1940, que determina cuáles son los de inmediato cumplimiento y hasta la forma de aplicarlos.

El artículo 62, consiguientemente, hay que cumplirlo sin ley complementaria, añadiendo el Decreto 3185, que sin más excepciones a la igualdad de salario que las fundamentadas en legítimas razones de antigüedad, capacidad o especialidad y otras peculiaridades pertinentes. Eso implica, dejando a un lado el orden jurídico, que el patrono conserva el derecho a premiar, a estimular el trabajo bien ejecutado, a tener en cuenta los años de servicios.

La prohibición de los descuentos en los salarios y la preferencia para cobrarlos, consagrada por el artículo 63, con rigidez producto de abusos anteriores, afecta el crédito obrero, las cotizaciones a instituciones de previsión social y hasta el pago de las cuotas sindicales.

La Ley Arteaga, que conservó el nombre de su proponente desde 1909, fué elevada al rango constitucional por el artículo 64, prohibiendo abonar salarios con vales, fichas, mercancías o en cualquier otra forma distinta a la moneda de curso legal. Como esa práctica estaba ya sancionada por el Código de Defensa Social, resulta un tanto ociosa la declaratoria de inmediato cumplimiento del Decreto 3185. Puede decirse lo mismo del segundo párrafo del artículo 64, que dispuso el pago a los jornaleros en plazo que no excediera de una semana.

El artículo 65 establece que los seguros sociales son derechos irrenunciables e imprescriptibles de los trabajadores, la contribución tripartita (Estado, patronos y trabajadores) y la extensión de los mismos:

invalidez, vejez, desempleo y demás contigencias, la jubilación por antigüedad y la pensión por muerte.

En la redacción del primer párrafo influyeron seguramente, confundiéndose con los seguros sociales, las instituciones de previsión o retiros de sectores, cuando resultaba más clara la enumeración de todos los seguros, que cubren los riesgos específicos de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, enfermedad en general, invalidez, vejez, muerte prematura y paro.

El Decreto 3185 deja el precepto constitucional en espera de legislación complementaria, que lucía próxima a dictarse y encaminada a la unificación nacional de los seguros, a garantizar contra riesgos determinados a toda la población trabajadora, evitando la extensión burocrática innecesaria por medio del Banco o Instituto de Seguros Sociales o, si se quiere, de Seguridad Social.

Esa función legislativa va dificultándose paulatinamente con la creación de nuevas instituciones públicas, con los intereses de todo orden que van tejiendo. El grupo de los retiros obreros está formado como sigue: Telefónico, Ferroviario y Tranviario, Marítimo, Periodístico, Azucarero, Bancario, Textil y Henequenero, Barberos y Peluqueros, Tabacalero, Artes Gráficas, Harina de Trigo, Comercio, Gastronómico, Industrias Eléctricas, Gas y Agua, Radial, Petróleo y de Seguros y Fianzas.

A esa lista hay que añadir, para destacar los crecientes obstáculos a la unificación, las instituciones oficiales y las de profesionales. Entre las primeras figuran: los Retiros Civil, Judicial, Comunicaciones, Escolar, Ejército y Marina, Policía, Obreros del Estado y del Congreso.

Para completar el cuadro, hay que copiar los seguros de profesionales: Registradores de la Propiedad, Notarial, Registradores Mercantiles, Odontológico, Médico, Procuradores, Abogados, Farmacéuticos y Veterinarios.

Otro problema futuro a resolver lo constituyen las fuentes de ingresos, pues muchos retiros, creados sin base actuarial ni relación entre las cotizaciones y los beneficios, han ido acaparando una serie de posibilidades contributivas, de verdaderos impuestos directos e indirectos, diluídos en innúmeras cajas de sectores.

El artículo 65, como anomalía técnica, justificable por la existencia del seguro de accidentes desde 1916, lo coloca fuera de la contribución tripartita, con el de enfermedades profesionales, a expensas exclusivamente de los patronos.

La jornada máxima de trabajo, por su influencia en el costo de producción, al reducirse internacionalmente, muchas naciones indus-

triales supeditaron la ratificación del tratado a que lo hicieran también sus principales competidores. El artículo 66 de la Constitución, inspirándose en los principios rígidos del Decreto 1693 de 1933, fijó los máximos en 8 horas diarias y 44 semanales, equivalentes a 48 en el salario.

El empleo de esos términos, y la misma tendencia patronal observada en materia de descanso retribuído, de rebajar el horario para que no llegara semanalmente a 44 y dejar de abonar medio día sin prestar servicios, ha provocado controversias y las consiguientes aclaraciones, que desvirtúan a veces el precepto constitucional, que se propuso únicamente mantener inalterable la retribución y que se laboraran cuatro horas menos a la semana.

Para evitar los cambios de horarios maliciosos, el Decreto 3185, al declarar de inmediato cumplimiento el artículo 66, fijó una serie de reglas generales para determinar cuando resultaba lícito trabajar menos de 44 horas semanales, que fueron contradichas en el propio texto al disponer el pago de la parte proporcional "cuando el trabajador permanente, no alcanzare las 44 horas por causas ajenas a su voluntad".

La aplicación intensiva de esa norma, equivalente en lo económico a 9.09 por 100 de recargo en las nóminas, ha provocado aumentos de salarios y reclamaciones, aún para retribuciones pactadas con posterioridad a la vigencia de la Constitución y el Decreto 3185.

La única excepción al máximo de 44 horas es la industria azucarera que, por su naturaleza, tiene que realizar su producción ininterrumpidamente dentro de cierta época del año. La clara alusión a la zafra, a la necesidad de moler continuamente, carente de objeto en el tiempo muerto o reparaciones, cuando deja de fabricarse azúcar en forma seguida y tres turnos, no fué admitida por hacendados y colonos hasta que el Decreto 1568 de 1948 así lo declaró y el Tribunal Supremo hubo de considerarlo constitucional.

Corresponde al Congreso legislar sobre la transitoriedad o permanencia de la excepción concedida a la industria azucarera en todas sus fases, limitada a la zafra o molienda, en momentos que se demanda romper los clásicos tres turnos de ocho horas y llevarlos a cuatro de seis horas.

Por último, el artículo 66 prohibe el trabajo y el aprendizaje a los menores de catorce años, recogiendo las ideas favorables a la mejor educación y preparación antes de ingresar en los cargos; pero que, como los convenios internacionales y la legislación anterior, no establece excepciones, cuando existen garantías que los aprendices van a enrolarse en buques escuelas o institutos tecnológicos.

Como medida final de inmediato cumplimiento, el Decreto 3185 reconoció esa calidad al artículo 67, pero solamente en la parte referida al descanso retribuído. Ese artículo posee la virtualidad, al modificar la Ley 40 de 1935 en lo pertinente, de establecer las vacaciones más largas por el período más corto de trabajo efectivo (un mes de reposo por once de labor con semanas de 44 horas), para todas las actividades y trabajadores manuales e intelectuales, sin necesidad de laborar en períodos consecutivos, ininterrumpidos o de una duración determinada.

El artículo 67, que anula todo lo opuesto a su letra, suprime de la Ley 40 la definición de patrono (aparecía exceptuado de las vacaciones quien empleara cinco o menos trabajadores), las alusiones a la ininterrupción o consecutividad a los servicios, a prestarlos al mismo empleador y la exclusión de la agricultura.

Sin embargo, como la medida tenía enorme trascendencia en un país eminentemente agrícola como Cuba, quedó pospuesta la aplicación del precepto constitucional, por Decretos de dudosa juridicidad, hasta la promulgación del número 100 de 1942, que incluyó taxativamente los sectores azucarero y la agricultura y facilitó las liquidaciones del descanso de los trabajadores contratados a unidad de obra o destajo, aclarando que consistían, en pesos y centavos, en un recargo del 9.09 por 100 sobre la totalidad de las retribuciones devengadas.

La diversidad de medidas e interpretaciones, que pretendían darle mayor alcance económico al tipo de instituciones más adelantado que existe, en lugar de organizar su efectivo disfrute en forma de reposo, de construir lugares de temporadas para trabajadores en playas y alturas, han ido paulatinamente afirmando la corruptela del plus salario, en palmaria contradicción con las finalidades del descanso físico y mental, de que surjan oportunidades de sustituir a los vacacionistas.

En la reglamentación vigente, siguiendo la técnica jurídica de agrupar disposiciones afines en un mismo texto, como ordenamiento previo a la codificación o para simplificarla en su día, se incide en el error de incluir una cláusula derogatoria general, en vez de específica, como exigía la copiosa legislación sobre descanso.

Otros defectos de la reglamentación consisten en no aclarar, como la Ley 40, que el cobro del descanso significa no trabajar durante el período que cubre, como obligación impuesta al trabajador y al patrono; la autorización para recargar las labores del resto del personal, del departamento o sección donde se conceda el descanso, hasta un 20 por 100. Aparte de la dificultad en medir los tantos por cientos de producción individual, ese precepto del Decreto 3481 de 1945 modi-

fica contratos colectivos, anula los propósitos que se atribuye en la parte expositiva. Empero, ofrece la indudable ventaja de reunir en un mismo cuerpo legal todo lo vigente en materia de que Cuba es pionera, a la que la legislación internacional en estudio no piensa siquiera acercarse en campo de aplicación y beneficios, sobre todo en lo agrícola.

La parte final del artículo 67 de la Constitución, como compensación por llevar las vacaciones de quince días hábiles a un mes, limitó las fiestas y duelos nacionales a cuatro días al año, declarando las demás oficiales, que se celebran sin suspender las actividades económicas de la nación.

Volviendo a la necesidad de ofrecer el disfrute del descanso los tres días de fiestas y el de duelo nacionales, sin distinción entre los asalariados, incluyendo a quienes laboran a unidad de tiempo y de obra, la Constitución ordena el pago de las retribuciones correspondientes a los trabajadores que vacan con motivo del cierre impuesto por las conmemoraciones patrióticas.

Para determinar, en labores intermitentes, cuando procede abonar lo que posee concepto indemnizatorio, se establece la presunción, en favor del trabajador, que laborar los días hábiles anterior y posterior a la fiesta o duelo significa que hubiera prestado servicios de no impedirlo el cierre del establecimiento comercial o industrial, del espectáculo público "en su caso" (el 7 de diciembre).

Como existen actividades esenciales para el desenvolvimiento de la vida social, a falta de ley complementaria, se ha fijado resolutoriamente cuáles son las empresas que no vienen obligadas a cerrar por mandato de la Constitución, como las de servicios públicos, giro gastronómico, panaderías, bodegas, kioscos de tabacos y cigarros, farmacias, trasiego de leche y puestos de frutas.

En la industria azucarera y otras actividades viene abonándose doble retribución en lugar de cerrar, por disposiciones oficiales o del convenio colectivo de trabajo, buscándose compensar económicamente las discriminaciones naturales, ya que todos los procesos laborales no pueden regirse por idénticos principios.

El artículo 68 de la Constitución, consagrado a la mujer, a la madre trabajadora, copia y da forma permanente a distintos artículos de los Decretos-Leyes 598 y 781 de 1934, reconociendo la igualdad de solteras y casadas para laborar, de obreras y empleadas en la maternidad, los períodos de lactancia retribuída, las doce semanas de indemnización, las garantías para conservar el cargo y las prohibiciones de efectuar ciertas tareas que demandan esfuerzos físicos considerables.

La sindicación patronal y obrera, por virtud del artículo 69, sufrió algunas modificaciones, como la garantía de disolución definitiva por sentencia judicial, la integración total de las directivas por cubanos nativos, el derecho a la sindicalización de facto (la personalidad jurídica la determina la inscripción).

Hay opiniones que atribuyen el pobre desarrollo de la organización patronal, en el plano de la sindicación, a la exigencia que los directivos fueran primero cubanos y constitucionalmente ahora nativos; al individualismo latente en los patronos dedicados a la misma o similares empresas, que son naturalmente competidores unas de otras, a las prácticas seguidas hasta el momento, que no demandaban la representación colectiva, bastando con la potencialidad económica antepuesta a los trabajadores desunidos.

Como compendio gráfico de la sindicación patronal, basta con reproducir a continuación las organizaciones inscriptas por Provincias en el Ministerio del Trabajo:

Pinar del Río	8
La Habana	98
Matanzas	5
Las Villas	13
Camagüey	8
Oriente	9

El movimiento obrero, por el contrario, cobra mayor pujanza, pese a las tendencias políticas que tratan de controlarlo, de poner la influencia oficial al servicio de los dirigentes de ciertos partidos, como prueban la Confederación de Trabajadores de Cuba, sus Federaciones y Sindicatos con personalidad jurídica, divididos por Provincias como sigue:

Federaciones:

Pinar del Río	1
La Habana	39
Matanzas	1
Las Villas	5
Camagüey	1
Oriente	1

Sindicatos:

Pinar del Río	178
La Habana	531
Matanzas	234
Las Villas	550
Camagüey	206
Oriente	412

Aunque los datos estadísticos distan de ser fidedignos y recientes, se calcula el movimiento obrero organizado en 1,315,000 trabajadores, sin distinción de matices políticos, sumando los efectivos que se atribuía cada central sindical (CTC, CTC comunista y CGT), lo que arroja una alta cifra para un país de más de cinco millones de habitantes.

Además de la fuerza del número, de lo que representa tratar colectivamente los problemas, cada organización profesional de trabajadores tiene su delegado en el Ministerio del Trabajo, que establece una relación personal, conoce la tramitación administrativa y las cuestiones legales y prácticas del sector.

Las constituciones de federaciones y confederaciones patronales y obreras están regidas por el Decreto 1123 de 1943, reglamentario del Decreto con fuerza de ley 2605 de 1933, cuya promulgación y redacción obtuvo el beneplácito de la CTC, cuando era dirigida por el Partido Socialista Popular o Comunista, responsable en gran parte, cualquiera que sea su finalidad ulterior, de la organización y disciplina del movimiento obrero en las actividades más neurálgicas de la vida económica.

Por cierto que el artículo 14 del Decreto 1123, que establece contradictoriamente que las confederaciones tienen que constituirse con la mayoría de las federaciones en activo, legalmente reconocidas en el Ministerio del Trabajo, pretendía en el fondo mantener una sola central sindical; desdoblada posteriormente en tres, y en la actualidad en una de facto y otra de jure, que comprende las 48 Federaciones relacionadas.

Dentro del capítulo dedicado al trabajo, en su casi totalidad de la competencia del Ministerio del Ramo, el artículo 70 de la Constitución establece las colegiaciones obligatorias universitarias y de profesionales reconocidas oficialmente por el Estado.

Ese artículo dió origen a dos Leyes complementarias, las números 4 de 1944 y 10 de 1946. La Ley 4 no ofrece dificultades de aplicación. Su campo está restringido a las profesiones universitarias que requieren título para su ejercicio, y comprende la organización corporativa de los graduados en entidades oficiales representativas de las respectivas profesiones.

La Ley 10, por falta de reglamentación o interpretación errónea, ante la constitución numerosísima de colegios no universitarios, sin pasar por el tamiz del artículo 1, ha provocado la existencia de instituciones que poseen fuerza obligatoria real y de otras de colegiación facultativa o voluntaria.

En efecto, antes que la colegiación sea obligatoria, se requiere que una ley establezca que el ejercicio profesional esté supeditado a la tenencia de título o certificado de aptitud no expedido por la Universidad de La Habana. El Ministerio del Trabajo, para verificar la inscripción en el libro registro correspondiente, comprueba el precepto legal que convierte a la profesión en oficial y no universitaria, a la colegiación en obligatoria.

Aunque los estatutos de varios colegios aparezcan promulgados, no obligan a tercero ni poseen la calidad de normas de carácter general, publicándose para el mero conocimiento de sus asociados, quienes pueden integrar o nó los mismos.

El artículo 71 de la Carta Fundamental reconoce los derechos a la huelga en los trabajadores y al paro en los patronos, pero supeditándolos a la regulación legal para su ejercicio (Decreto-Ley 3 de 1934). No obstante, las huelgas vienen sucediéndose ilícitamente, con absoluciones y condenas de los participantes, la intervención conciliatoria e inmediata de las autoridades administrativas.

No hay duda que el Decreto-Ley 3, reglamentado por el Decreto 827 de 1943 con sus modificaciones posteriores, instituye únicamente períodos de espera, etapas anteriores a las huelgas lícitas, no decisiones justas y obligatorias una vez firmes o fallos arbitrales de necesario acatamiento.

En la actualidad el procedimiento tiene mayor dilación, pues como consecuencia de la Ley 7 de 1949, del Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, que modifica en lo pertinente el Decreto-Ley 3, la interposición del recurso interrumpe el ejercicio del derecho a la huelga, al admitirse las apelaciones en ambos efectos.

El artículo 72 de la Constitución reproduce principios del Decreto-Ley 446 de 1934 y consagra la obligatoriedad de los contratos colectivos de trabajo, la nulidad de lo pactado en menoscabo de las disposiciones legales y constitucionales.

A continuación, el artículo 73 otorga al nativo preponderancia en el importe total de la nómina y en las distintas categorías del empleo, elevando el tanto por ciento básico del Decreto con fuerza de ley 2583 de 1933 al 51 por 100, en la imposibilidad de fraccionar a los trabajadores.

También extiende protección al naturalizado con familia nativa, sobre los naturalizados que carezcan de ella y los extranjeros; pero sin aclarar en qué forma ni hacer referencia a tantos por cientos o a preferencia, en casos de rebaja de personal, para que se despida primero a los extranjeros y después a los naturalizados sin familia.

La admisión de técnicos extranjeros, con carácter temporal, mientras los cubanos adquieren los conocimientos necesarios, permitida por el artículo 73, en aras de la expansión industrial, no produce desplazamientos de grandes núcleos de nativos y nacionalizados. Existen actualmente en vigor sólo 12 declaratorias en favor de extranjeros expedidas por el Ministerio del Trabajo con las formalidades legales.

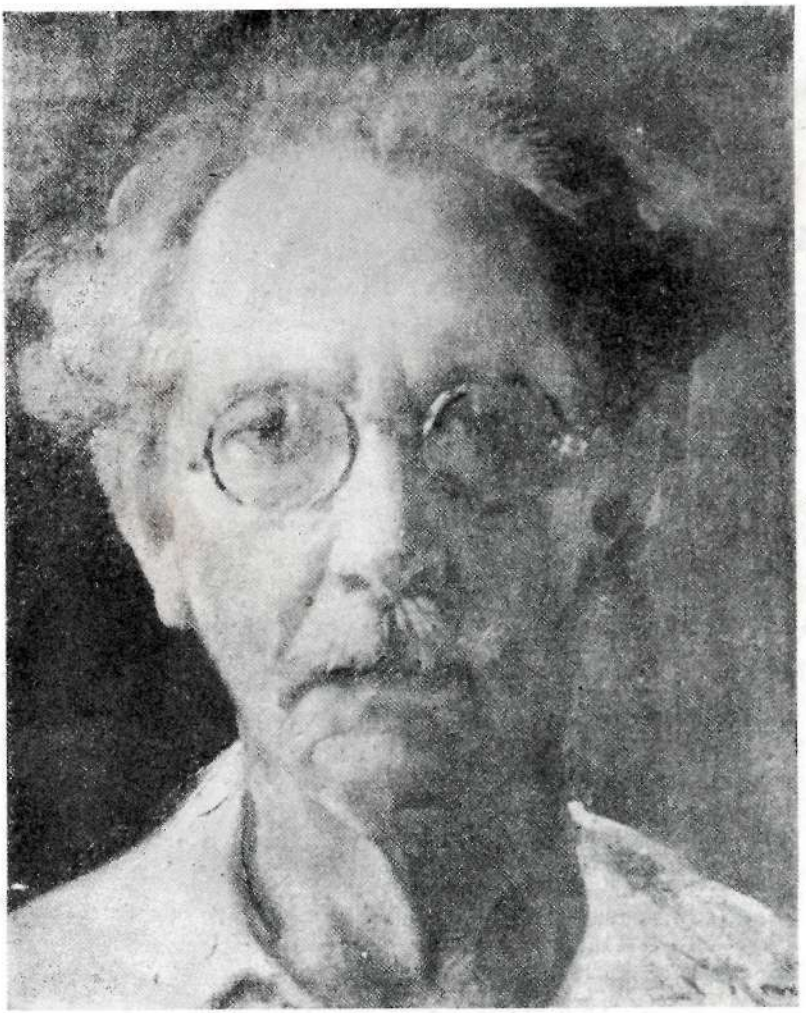
En espera de la ley complementaria del artículo 74 de la Constitución, ante la dilatada posposición de su observancia, el Decreto 4832 de 1951, lo declaró de inmediato cumplimiento.

La exposición de motivos atribuye al precepto constitucional la imposición, como parte de la política social básica del Ministerio del Trabajo, de impedir que prevalezcan prácticas discriminatorias en la contratación del personal para las industrias y el comercio; la obligatoriedad de distribuir las oportunidades de labor sin distingos de raza o color.

A menos que los trabajadores carezcan de la idoneidad (idóneo: apto o suficiente para una cosa) requerida, resulta punible rechazarlos, como dice la Constitución "en las remociones de personal y en la creación de nuevas plazas, así como en las nuevas fábricas, industrias o comercios que se establecieren". Como puede observarse, y así lo reconoce el Decreto, el artículo 74 no persigue retroactividad alguna, ni en la Convención Constituyente predominó el criterio de los tantos por cientos atribuibles a cada raza, justamente por tener esencia discriminatoria.

El Decreto, desde luego, es susceptible de mejorarse, como los dictados en materia de cooperativas (artículo 75), que deben auspiciarse adecuadamente por leyes, sobre todo en un medio donde la iniciativa individual al respecto no surge pujante para abaratar los productos y mejorar su calidad, ni se practican las iniciativas cooperativistas más elementales.

Los principios constitucionales inmigratorios son amplios y de cierta imprecisión, atemperándose al régimen económico nacional y las necesidades sociales, prohibiendo la entrada de braceros contratados y toda inmigración que tienda a envilecer las condiciones del trabajo. Las corrientes migratorias tienen que obedecer a las exigencias del mercado laboral, a la demanda de mano de obra para finalidades específicas, como el desarrollo industrial o agrícola, la colonización por familias escogidas. El artículo 76 de la Constitución revela una preocupación central, producto de la experiencia de la inmigración "golondrina": proscribir la entrada de antillanos. Sin embargo, administrativamente no existe control efectivo de los extranjeros; habiendo ingresado en el



Leopoldo Romañach

Leopoldo Romañach. Becario de la Diputación Provincial de Santa Clara, Leopoldo Romañach aspira "a pulmón pleno [durante cinco años] los aires artísticos del Viejo Continente", hasta que iniciada la Guerra de Independencia el gobierno colonial le priva de su pensión y carente de otros recursos logra al cabo dirigirse a New York, merced a la ayuda de la generosa matrona doña Marta Abreu de Estévez. De vuelta a Cuba, es designado, en 1900, Profesor de la Cátedra de Colorido de San Alejandro, y rechaza con gratitud pero con firmeza la dirección de la Escuela que asimismo se le ofrece. "Su primer empeño como profesor, ha escrito Luis de Soto, fué libertar la enseñanza de normas tradicionales y viejos prejuicios..., introduciendo algo hasta entonces insólito aquí: el modelo vivo. Pero más que su prédica y su ejemplo de artista militante, le enaltece su actitud comprensiva, básica en un maestro". "Cuando se pinta con sinceridad, ha dicho el propio Romañach, puede hacer cada cual lo que quiera sin imitar a nadie." Leopoldo Romañach, pintor celebradísimo, uno de los más grandes artistas cubanos de todas las épocas, ocupa por común consensus el primer lugar, indiscutido e indiscutible, en la enseñanza de las disciplinas artísticas entre nosotros. El notable maestro falleció en esta ciudad, en 1951; había nacido en Sierra Morena (Las Villas), en 1862.

El grabado recoge un autorretrato, al óleo, perteneciente a la Colección Francisco Ducassi.

territorio nacional, con ocasión del conflicto bélico, numerosos comerciantes de la Europa Central y del Oriente Medio, en sustitución de los chinos de otra época.

Elevando al rango constitucional la prohibición del despido sin expediente ni justa causa, el artículo 77 ratifica las normas enunciadas por el Decreto 276 de 1934 y aplicadas por el Decreto 798 de 1938. Como la obligación de instruir expediente está limitado a las empresas, cabe suponer la exclusión deliberada del servicio doméstico y de ciertas instituciones benéficas. Sin embargo, la ley complementaria debe llenar las lagunas del Decreto 798, aprovechar las enseñanzas derivadas de su vigencia, aclarando que la actividad es determinante del expediente, no la mera existencia de contrato, que se presume desde que una persona presta servicios a otra que lo permite.

El artículo 78 trata de evitar que el patrono eluda el cumplimiento de las leyes sociales contratando el trabajo por intermediario. Su responsabilidad queda bien fijada y quita todo valor a las subcontratas. En el propio artículo se instituye el aprendizaje obligatorio en las industrias y labores que requieran conocimientos técnicos. Con el contrato de aprendizaje regulado por el Decreto 798 y la exigencia de la nacionalización (poner un aprendiz cubano a cada técnico extranjero) no basta para orientar profesionalmente a la juventud, siendo indispensable que la ley complementaria determine el alcance del aprendizaje obligatorio.

Al variarse el sistema tradicional de emplear aprendices honorarios o que pagaban por aprender, al suprimir la legislación los contratos sin retribución, quizás al acortar la jornada máxima laborable de los menores de diez y ocho años, se ha producido una verdadera crisis en distintos oficios y profesiones, que encontrarán dificultades para hallar mano de obra calificada. La solución puede estar en la enseñanza tecnológica progresiva, en vincular las instituciones de enseñanza con las empresas y organizaciones profesionales de trabajadores, impartiendo conocimientos prácticos a los alumnos y llevándolos hacia ocupaciones donde existan posibilidades de empleo.

El artículo 79 contiene una serie de normas sobre vivienda obrera e higiene de los centros laborales, que son meros enunciados a poner en práctica por disposiciones complementarias. No es principio nuevo que el Estado fomente la creación de viviendas baratas para los trabajadores. El ensayo de Redención o Pogolotti lo demuestra. Su fracaso, empero, prueba la necesidad, no de regalar casas ni rifarlas, sino de instituir un sistema capaz, con la reinversión de la cantidad primitivamente dedicada a la construcción, de propiciar el ahorro y convertir

a los obreros en propietarios, mediante el pago de mensualidades equivalentes a alquileres moderados.

La segunda parte del artículo 79 aparece desarrollada, en el sector azucarero, por la Ley 3 de 1951, que obliga a los ingenios a proporcionar dormitorios adecuados a los trabajadores que realicen labores intermitentes, y a establecer dispensarios para la prestación de servicios médicos de urgencia, a cargo de facultativo auxiliado por un enfermero graduado. Además, la Ley provee la urbanización de los bateyes y el comercio libre.

El último párrafo del precepto constitucional delimita, en favor del Ministerio del Trabajo, la competencia para actuar en los locales de labor, en fábricas y talleres, sacando definitivamente esa función de las Ordenanzas Sanitarias, por no tratarse de la higiene pública en general, sino de una rama específica y de gran especialización.

El artículo 82 de la Constitución tiene relación directa con los artículos 57 y 70, equivaliendo a la nacionalización en lo profesional, al requisito de ser cubano nativo, o naturalizado cinco años antes de pedir autorización para ejercer profesiones que requieran título oficial. A fin de eliminar los inconvenientes de la xenofobia, que estancó el avance científico en muchos países, la Constitución admite la reciprocidad internacional en profesiones, oficios y artes nuevas, la cooperación de técnicos y profesionales extranjeros en iniciativas públicas o privadas de interés nacional.

En industrias de fácil transporte, como por ejemplo el despalillo de tabaco, resultaba frecuente que los Municipios y trabajadores locales ofrecieran alicientes para obtener su traslado. Para limitarlos a los imperativos de la producción, a la libre empresa y sus necesidades, el artículo 83 de la Constitución encarga a la ley la regulación de los traslados, evitando que se envilezcan las condiciones laborales.

A falta de ley complementaria, los Decretos 7 de 1941 y 1522 de 1947 prohiben el traslado de fábricas y talleres, de un Municipio a otro, o de una a otra localidad dentro de la misma municipalidad, sin la autorización previa del Ministro del Trabajo, que la concede al comprobarse que regirán las mismas cláusulas contractuales y salarios, que el personal tiene la posibilidad de seguir prestando servicios en la nueva localidad.

La llamada Ley de Inteligencia Obrera, de 9 de junio de 1924, parece haber influído decisivamente en la redacción del artículo 84 de la Carta Fundamental. En efecto, la conciliación a cargo de comisiones paritarias, con igualdad de representación patronal y obrera, presididas

por funcionarios judiciales, no es otra cosa que el Juez y la Comisión del Puerto respectivo. El propio tribunal de apelación, su carácter nacional, no resulta extraño al sistema marítimo.

Ahora bien, dada la amplitud de la jurisdicción de las comisiones, que deberán conocer de "los problemas que se deriven de las relaciones entre el capital y el trabajo", han surgido gran diversidad de opiniones, sin tener en cuenta la naturaleza de los organismos, que son meramente "de conciliación"; quedando sometido al Ministerio del Trabajo, como expresa el artículo 85, la vigilancia de las empresas para hacer cumplir la legislación social.

El Ministerio, como fué lógico por sus orígenes y por la legislación de emergencia, tuvo funciones legislativas, judiciales y administrativas. Al reanudarse la normalidad constitucional, como podrá verse del estudio de la legislación, siguió insistiéndose en invadir los fueros congresionales, excediendo la facultad reglamentaria o simplemente creando normas o instituciones. Los pretextos han sido variados: falta de leyes complementarias urgentes, que justificaban, con el transcurso de los años, disposiciones transitorias; el artículo 68 de la Constitución que permite la concesión de otros derechos y beneficios, sin caer en las limitaciones del casuismo.

Eso no quiere decir, sin embargo, que el Ministerio del Trabajo posea facultades legislativas, ni que, por estimarlo principio de justicia social, pueda establecer reglas de trascendencia legislativa, tanto por resolución como por decreto. El criterio reiterado del Tribunal Supremo de Justicia, particularmente en materia de salarios, no ha impedido la reproducción de violaciones del artículo 61. Ante la disposición ministerial o gubernativa, apoyada naturalmente por la fuerza sindical, y las dilaciones del procedimiento judicial, muchos patronos han terminado por acatar los aumentos de salarios, incorporándolos a los convenios colectivos de trabajo, como ley de las partes.

Como no sea por las vías contractual o de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, los decretos y resoluciones sólo deben reproducir, para su conocimiento y aplicación general a un sector, lo aceptado por las partes puestas de acuerdo por el Ministerio del Trabajo.

La II Guerra Mundial, con sus problemas de abastecimiento y producción, abre una etapa nueva en el movimiento social, que, en contraposición con lo ocurrido en Europa, sigue su avance en busca de mejores condiciones laborales.

Como primer síntoma del estado de emergencia nacional, la Ley 24 de 1941 autorizó al Consejo de Ministros para que ejerciera funciones

propias del Congreso, modificando el régimen de trabajo en la forma requerida por los fines bélicos, determinando las responsabilidades de los patronos y los obreros cuando sus conflictos hicieran peligrar la defensa, abastecimiento o comercio nacionales, y hasta para variar el procedimiento judicial, acordando figuras de delito y sus sanciones.

Siguiendo la práctica establecida el año anterior, para evitar controversias durante la zafra, el Decreto 106 de 1942 dispuso que continuaran vigentes los contratos colectivos de trabajo. Ya el Decreto 100, con las mejores perspectivas azucareras, había incrementado los salarios en un 50 por 100 y aclarado que el descanso retribuído incluía también a la agricultura, a los trabajadores contratados a unidad de obra o destajo.

Otra medida de trascendencia, dictada con motivo de la guerra, fué el Acuerdo-Ley 5 sobre producción y abastecimiento, particularmente los artículos 12 (reglamentación y fijación de los salarios o sueldos mínimos) y 13 (declaración de los centros de producción nacional). El artículo 12 quedó anulado por la Sentencia 57 de 1944, que lo declaró inconstitucional, y el 13 parece adolecer del mismo vicio, toda vez que el régimen de excepción del artículo 66 de la Constitución depende exclusivamente de la necesidad, impuesta por la naturaleza de la industria, de producir ininterrumpidamente en cierta época del año.

En las medidas de emergencia se incurrió asimismo en otro tipo de práctica inconstitucional: las sanciones por decreto o resolución. El Tribunal Supremo dejó bien aclarado que era tan contrario a la Constitución crear figuras de delito, para aplicarles sanciones existentes, como establecer penalidades gubernativamente.

El intento de instituir un nuevo sistema de arbitraje de los conflictos del trabajo, por el Decreto 559 de 1942, no tuvo mejor suerte legal que el Decreto 826 de 1943, siendo ambos declarados inconstitucionales y subsistiendo, hasta la organización de los Tribunales correspondientes, la cooperación social con sus dos instancias, las Comisiones Locales y la Nacional.

Salvo las medidas favorables a los azucareros, y las creaciones de las Asociaciones de Cosecheros y Fabricantes de Cigarros, del Colegio Nacional de Periodistas, las preocupaciones de la guerra aparecen centradas en la zafra.

El aumento del 50 por 100 en los salarios, originalmente acordado para los trabajadores cíclicos, durante la molienda (quince días antes de empezar y quince después de terminar), fué ampliándose con inter-

pretaciones extensivas; surgiendo, asimismo, el principio igualitario de abonar idénticas retribuciones en zafra y tiempo muerto, según el cargo desempeñado en uno u otro período.

Para normalizar el funcionamiento del Seguro de Salud y Maternidad, a fin de mejorar su administración y gobierno, se dictó el Decreto reglamentario 1300 de 1942, que trata de corregir algunas omisiones de la Ley, y divide los órganos del Seguro en Junta Central, Delegaciones Provinciales, Subdelegaciones Municipales, Pagaduría, Departamentos Legal y de Inspección. De ese modo el Seguro de Maternidad (la palabra Salud es una adición con sentido en China, donde se pagaba al médico mientras se disfrutaba de ella) posee autonomía completa para el desenvolvimiento de sus fines, que son indemnizar a la madre trabajadora hasta con quince semanas de sueldo completo, darle atención hospitalaria, médica y farmacéutica, así como a la prole.

La desorganización del tránsito marítimo, causada por la campaña submarina en el Caribe y la necesidad de agrupar los convoyes en el mismo puerto de embarque, obligaron a tomar medidas de emergencia como las listas rotativas, para dividir equitativamente el trabajo, y el pago de adelantos a los marítimos.

En las labores portuarias resulta práctica común, por la intermitencia natural derivada de la entrada y salida de buques, asignar retribuciones más altas a los trabajadores que no tienen carácter de fijos. El Decreto 1287, invocando el Decreto-Ley 400 de 1935, anterior a la guerra, dispuso la revocación de la norma, poniendo a los fijos y a los intermitentes en igualdad para calcularles la retribución diaria.

Para evitar que los empleados y obreros llamados al Servicio Militar de Emergencia perdieran sus puestos, el Decreto 2047 los consideró como excedentes, con derecho a reintegrarse a los mismos tan pronto fueran licenciados, cubriéndose de manera temporal mientras durara la ausencia.

Admitiendo que la prestación del Servicio Militar hacía acreedores a los reclutas a otras ventajas, el propio Decreto 2047 les reconoció derecho preferente para ocupar las plazas creadas en establecimientos del mismo giro y las que vacaren, siempre que no se opusiera el convenio colectivo de trabajo. Esta última salvedad, rige con carácter general según la Ley 9 de 1942, pues los ascensos están supeditados a la antigüedad y reglas escalafonarias derivadas exclusivamente de las relaciones obreropatronales. Posteriormente, el Gobierno reconoció los derechos inherentes a la excedencia a los empleados del Estado, la Provincia y el Municipio; la compatibilidad con el Servicio Militar, y el

mantenimiento de todas las prerrogativas, a los funcionarios que ocupen cargos electivos.

Los accidentes de guerra en el mar motivaron la creación de la Caja de Indemnizaciones que, apartándose de la legislación civil, aviene el concepto de desaparecido a la declaración de muerte, y provee pagos a los marinos incapacitados permanentemente para el trabajo y a sus cónyuges supérstites, hijos, ascendientes y colaterales. Asimismo abonó la Caja indemnizaciones para compensar las pérdidas de efectos personales.

En el propio Decreto 3163 quedó regulado el trabajo a bordo, fijándose las retribuciones básicas y el plus eventual por mes a la oficialidad y tripulantes, devengable únicamente durante los días de navegación.

Como última disposición del año de 1942, cabe citar la Ley número 14, que rompió la norma equivocada de la Ley del Retiro Telefónico, que durante cerca de veintiún años excluyó de contribución al patrono único o Compañía Cubana de Teléfonos.

Las iniciativas congresionales del año 1943, en el campo laboral, se reducen a las Leyes números 2 y 11, sobre Retiro Médico y Listas Rotativas Portuarias.

Al comienzo de la zafra, para facilitar su desenvolvimiento uniforme y sin conflictos, el Decreto 576 mantuvo los mismos salarios del año anterior, regulando el despido, pago del descanso retribuído, ascensos, licencias retribuídas, sustituciones, derecho de reunión, viviendas higiénicas y otras condiciones de trabajo; pero con carácter de beneficios mínimos, para surtir efectos solamente en los centrales y colonias donde no existieran convenios colectivos concertados entre patronos y sus obreros.

Fracasados los intentos de establecer sistemas de conciliación o arbitrales, por imperativos del artículo 84 de la Constitución, que exige la creación por ley de comisiones paritarias presididas por funcionarios judiciales, se hizo indispensable, ante la urgencia de los conflictos colectivos de trabajo, volver a la cooperación social. Los Decretos 827, 960 y 1983, reglamentando el Decreto-Ley 3 de 1934, determinan el procedimiento a seguir para obtener la declaratoria de licitud de las huelgas de trabajadores y los paros patronales, vigente en espera de la creación de los Tribunales del Trabajo, con su Ley Procesal Laboral y del Código correspondiente.

Invocando la emergencia de guerra, para justificar que se invadiera la jurisdicción natural de las Comisiones de Inteligencia, el Decreto 892

regula la carga y descarga de azúcares en los buques, por normas relativas a las lingadas, horarios, salarios, listas rotatorias. Asimismo quedó autorizada la Comisión de Paro Portuario para adelantar hasta un 90 por 100 de los salarios devengados por los trabajadores afectados por los desvíos de azúcares, y se unificaron las tarifas para el entongue y manipulación de sacos de 325 libras en el Puerto de La Habana, lugar de partida de los convoyes.

Todas esas medidas de guerra, la obediencia a las exigencias del momento, la necesidad de solucionar situaciones de hecho inmediatas, fueron enraizándose de tal manera que muchas permanecen vigentes o latentes, generalizándose las prácticas inconstitucionales en muchos aspectos, que no imponen ya la terminación del conflicto bélico y la vuelta a la economía de paz.

Cuando todavía el Tribunal Supremo de Justicia no se había pronunciado con relación al Acuerdo-Ley 5, cuando existían dudas sobre el alcance del artículo 61 de la Constitución, eran excusables los aumentos de salarios producidos en favor de los henequeneros, ferroviarios, tabacaleros y otros sectores influídos por la guerra. Pero, con una bien reforzada doctrina jurídica, con copiosa jurisprudencia en la materia, no quedan dudas que la fijación de retribuciones competen a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, a la contratación colectiva e individual, a las Comisiones de Inteligencia y, por excepción, a decretos o resoluciones gubernativas, sin otro objeto que generalizar el conocimiento y observancia de extremos acordados por los interesados.

Aunque exista referencia al Decreto 1123 en otro lugar de este trabajo, su importancia en la vida sindical obliga a comentar la situación imperante al regir y su procedencia. El Decreto 2605 de 1933 autorizaba la constitución de federaciones y confederaciones, por lo que resultaba innecesario que su reglamentación viniera a permitirla. Pero la Confederación de Trabajadores de Cuba era un organismo de facto, integrado por sindicatos, y las alianzas de la guerra eran propicias a la concertación, en el frente de la retaguardia —valga el contrasentido— o producción, de un esfuerzo verdaderamente unido y sin partidarismos políticos para ganar la lucha bélica.

El Decreto 1123, al indicar la evolución normal de la confederación, que comienza en la agrupación de los sindicatos en federaciones, sirvió para explicar la tardanza en reconocer la existencia legal de la Confederación de Trabajadores de Cuba, a la que pretendió dejar como central única el artículo XIV, que exige contar con la mayoría de las federaciones en activo para constituir confederaciones.

Los cafícultores, almacenistas de café y tostadores, siguiendo las directrices del artículo 256 de la Constitución, se organizaron para la protección de los intereses comunes y nacionales de las respectivas ramas de la producción. Sin embargo, ese precepto requiere legislación complementaria, sobre todo para la imposición de cuotas obligatorias.

Partiendo de la Ley 20 de 1941, sobre Retiro Azucarero, el Decreto 3383 desarrolla real y efectivamente, con las limitaciones propias de los reglamentos, aunque a veces las exceda, la más poderosa institución de previsión social, destinada a la acumulación rápida de millones y a la lenta de jubilados y pensionados, cuyo futuro depende de las reservas económicas, su juiciosa inversión y el equilibrio entre los ingresos y obligaciones, capaz de establecerse solamente con cálculos actuariales, administración poco costosa y riesgos adecuados a las cotizaciones. La experiencia obtenida en la aplicación del Decreto, sus lineamientos generales, sirvieron después para estructurar este Retiro en la forma que aparece de la Ley número 4 de 1948.

Sin entrar en el análisis de las Resoluciones aumentando salarios, comienzo de la desigual carrera entre el poder adquisitivo de los trabajadores y la espiral inflacionista, dictadas en el ejercicio de los poderes de emergencia, hay que citar brevemente otras de también dudosa constitucionalidad, como el pago de jornales y sueldos en mataderos inactivos, funcionamiento obligatorio de centros de trabajo, obligación de emplear preferentemente a personal no vinculado a las empresas patronales, extensión del horario sobre los límites de ocho horas diarias y cuarenta y cuatro semanales.

En el terreno institucional, debe señalarse la estructuración del Colegio Nacional de Periodistas y de la Junta de Economía de Guerra, que funciona actualmente como organismo consultivo en tiempo de paz con el nombre de Junta Nacional de Economía, estudiando tanto la problemática social como la económica.

La actuación congresional, en 1944, se reduce a la Ley 4 de colegiación obligatoria universitaria, calcada en el Decreto 641 del mismo año; la administrativa, es una reproducción de la política salarial, incrementándose los emolumentos a portuarios, gastronómicos, tejidos en general y planos, confecciones, rotograbados, fosforeros, telefónicos, metalúrgicos, clínicas y periódicos.

Como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos permanecía casi inactiva, dictando un promedio de Acuerdos insuficiente y el costo de la vida ascendía de continuo; como los aumentos de retribución, aunque no eleven la capacidad adquisitiva real, se estiman armas políticas

y conquistas de la dirigencia sindical, que debe justificar ante la masa la utilidad de sus gestiones, los decretos y las resoluciones menudean, pero, en el vano intento de soslayar la doctrina del Tribunal Supremo, llevan en 1944 el nombre de compensaciones por salarios insuficientes. En el sector azucarero, donde existe indiscutible relación de causa y efecto entre los precios del producto y la guerra, se ordena el pago de la llamada bonificación circunstancial y la compensación agrícola.

El salario mínimo general, nacido con carácter transitorio en 1934, sigue prorrogándose y tiene aplicación en defecto de retribuciones específicas, rige cuando la contratación no basta a superarlo. También ante el criterio del Tribunal Supremo, contrario a su establecimiento por decreto, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos actúa emergentemente y por el Acuerdo 61 de 1944 copia los mínimos que había dictado con carácter general el Decreto 1196, es decir, dos pesos en las ciudades y un peso sesenta centavos diarios fuera de su perímetro, sesenta y cuarenta y ocho pesos mensuales.

Abriendo un nuevo ciclo en el progreso social, el Decreto 3991 trata de evitar las interrupciones maliciosas en la contratación, encaminadas a que, de la acumulación de más de seis meses de servicios al mismo patrono, se presumiera la existencia de contrato por tiempo indefinido, sujeto a expediente para rescindirlo. Dentro de las modificaciones del Decreto 798 de 1938, sustantivo de los contratos de trabajo, se intentó también, con resultado práctico desfavorable, el nombramiento de jueces administrativos para la formación de expedientes de despido. Pese a la fuerza del argumento que los patronos no pueden ser jueces y partes, atemperada por las facultadas atribuídas al Ministro del Trabajo y a los Tribunales de variar las resoluciones de los empleadores, hubo que abandonar el intento, pues los funcionarios no bastaban para tramitar tan crecido número de expedientes, ni podían constituirse en todos los lugares donde fuera necesario practicar pruebas o conocer la situación de hecho.

Las Resoluciones 804 y 814, que terminan el año de 1944, poseen idéntica naturaleza, ya que, por exigencias del ciclón y del trabajo de los braceros del Puerto de La Habana, autorizan para laborar en exceso de las limitaciones establecidas por el artículo 66 de la Constitución: ocho horas al día y cuarenta y cuatro a la semana, sin excepciones fuera de la industria azucarera en zafra.

En el año 1945, por las Leyes números 2, 8 y 14, fueron regulados el Seguro del Abogado, la colegiación obligatoria de los Ingenieros Agrónomos y Azucareros y el Retiro Textil y Henequenero.

Al iniciarse la zafra, se promulga el Decreto 117 que, completado por el número 4164, instituye los aumentos de salarios automáticos en relación con los precios de la libra de azúcar, elevándolos hasta un 118 por 100 dentro del sector industrial. Partiendo del 20 por 100 de aumento, las retribuciones suben en la proporción de 0.50 por 100 (cincuenta centésimas de un uno por ciento) por cada punto o centésima de centavo en que se eleve el precio de azúcar al costado del buque.

Esos Decretos, por sus indudables beneficios, originaron peticiones de todos los sectores, buscando que se les atribuyera concepto de dependencias de ingenios, sobre todo al subir el precio del azúcar por encima de tres centavos. Aunque el texto se contrajo primitivamente a ferrocarriles, refinerías, destilerías, fundiciones de implementos para los centrales, oficinas de los patronos en el propio central y departamentos comerciales de ingenios, también incluyó una ajurídica etcétera, fuente de controversias y aclaraciones, tendientes a extender cada vez más el campo de aplicación de los aumentos, dando preferencia ora al criterio económico, ora al geográfico o de ubicación de la actividad.

Asimismo, como en el caso de los puertos, el criterio determinante fué la manipulación del azúcar o de sus derivados, lo que supone recargarla a quienes la pagan, a repercusiones para los consumidores. Las tiendas de los ingenios, por otro lado, cuando no pertenecían a un ingenio que repartía sus beneficios azucareros a través de las mismas, no podían recibir ventajas del azúcar, pues los precios de venta estaban congelados y la potencialidad económica de los consumidores sólo contribuía a aumentar las ventas y reducir gastos administrativos por su volumen mayor.

Una industria nueva, consecuencia de la guerra, la talla del diamante, vino a mejorar el cuadro de las contracciones comerciales y manufactureras; cometiendo el error el Decreto 798 de 1945, al fijar las retribuciones por las distintas operaciones, de incluir el 9.09 por 100 de descanso retribuído, como si fuera un plus salario.

Después de gozar de circunstancial prosperidad, de aumentos sucesivos y demandas frecuentes de ventajas, la industria, artificial por la carencia de materia prima, foránea por los técnicos (los aprendices cubanos hicieron progresos inmediatos) y los patronos, al terminar el conflicto bélico, volvió a los centros antiguos de Amsterdam y Amberes. Ni la reducción final de salarios y las concesiones fiscales pudieron evitar el éxodo de los talleres de diamantes, que durante unos pocos años emplearon a cientos de cubanos y los familiarizaron con difíciles especializaciones.

Una de las formas de explotación clásicas de la mujer ha sido el trabajo a domicilio. La trabajadora aislada, sin la fuerza y cohesión que provocan laborar gran número de personas en el mismo lugar, entendiéndose directamente con el empleador, contrata sus servicios en condiciones inferiores a las justificadas por la calidad de las labores y el mercado de los artículos.

Existen muchos partidarios de la radical supresión del trabajo a domicilio, por considerarlo una forma de competencia desleal a los talleres organizados, que cumplen las leyes sociales y fiscales, como forma casi clandestina de ganarse la vida, siempre en niveles inferiores. El Decreto 1213 reglamentó el trabajo a domicilio, refundiendo las disposiciones vigentes y, ante el posible fracaso de su finalidad, contempla prohibirlo en un futuro próximo.

En el vano intento de justificar la procedencia del Decreto 2631 de 1941, el número 1267 del año siguiente, después de dedicar catorce por cuantos a explicar su dudosa constitucionalidad, lo deroga y mantiene inalterables o congelados los salarios derivados de su vigencia. Mientras el antepenúltimo párrafo del artículo 194 de la Constitución, que prohibe reproducir en cualquier forma medidas declaradas inconstitucionales, bajo pena de inhabilitación para ejercer cargo público, no sirva de escarmiento, seguirán las burlas a la Carta Fundamental.

Entre los vicios de la inconstitucionalidad hay que señalar otro frecuente: la intervención de ciertas empresas que no cumplen resoluciones que violan flagrantemente el artículo 61 de la Constitución, que distan mucho de ser las de carácter obligatorio que deben cumplirse a ultranza.

El inicio de la jornada de verano se remonta al Decreto 1813, que surge como medida nueva, limitada a los establecimientos comerciales comprendidos en las Leyes del Cierre, de mayo 4 de 1910, y la número 136 de 1935. Más adelante la jornada se extenderá de los jueves a los martes, del comercio —que sufrió escasez de artículos que vender en la guerra— a otras actividades cuya interrupción irroga gastos a los patronos o molestias al público.

Con el firme criterio que las casas particulares no son fábricas, talleres o empresas patronales, la legislación viene excluyendo taxativamente al servicio doméstico de sus regulaciones. Por las características diferenciales de los choferes particulares, que laboran fuera del domicilio de quienes los emplean, el Decreto 3195 pretendió excluirlos del servicio doméstico, como si tuviera fuerza derogatoria o modificativa de las leyes en vigor o para variar la naturaleza de las relaciones humanas.

Al observarse que la medida carecía de eficacia, ante la posibilidad que perjudicara a los choferes la supresión de plazas (para evitar las complicaciones de expedientes de despido y otras cuestiones laborales), el Decreto 2322 de 1945 deroga el anterior, estimando que no variaba la condición jurídica de los dueños de casas particulares, ajenos a las obligaciones dictadas para las empresas industriales, comerciales y agrícolas.

El nuevo Decreto, sin embargo, reconoce la necesidad de regular especialmente las funciones de los choferes particulares, que poseen índole técnica, en forma compatible con el servicio sui géneris que prestan; fijándoles retribución, horas de trabajo, labor efectiva, descansos y forma de despido con y sin justa causa (pagando indemnización en este último extremo).

La confianza depositada en los choferes, el carácter personal y familiar de conducir automóviles, hubieran perdido sus atributos de someterse a litigios y reposiciones, casi impersonales cuando laboran solamente a ciertas horas grandes núcleos de trabajadores, pero incompatibles con el ordenamiento natural de los hogares, donde en la mayoría de los casos comen y viven los choferes.

El Decreto 2322, pese a omitirse de la parte dispositiva, derivó la potestad reglamentaria del artículo 1585 del Código Civil, que en lo pertinente expresa que "se observará acerca de los amos y sirvientes lo que determinen las leyes y reglamentos especiales".

Otra regulación de índole excepcional es el Decreto 2798, que fija la jornada máxima de los despachadores de trenes en seis horas diarias, que establece un paralelo entre la responsabilidad de su misión y el desgaste mental y físico que produce el uso continuo del sentido del oído y de las facultades de concentración.

Como medida para mantener a los trabajadores de las colonias en buenas condiciones higiénicas, el Decreto 3216 incluyó una serie de normas indispensables para el mejoramiento de las viviendas, bateyes y demás medidas sanitarias para la convivencia civilizada en lugares donde habitan familias, apartados de los centros de población.

Entre los problemas de la guerra figuró el de mantener el servicio público de autos de alquiler. Al paralizarse la fabricación de automóviles y escasear los modelos anteriores, los arrendamientos a choferes, con el precio de las carreras inalterable, el aumento de la gasolina y accesorios, resultaba casi imposible la percepción de una utilidad equivalente al salario mínimo. Esa situación motivó un Decreto típico, el número 3595, que estableció el alquiler pagadero por cada modelo de automóvil, las horas y condiciones para usarlo.

Como única manifestación en el espíritu de cohesión patronal, se organizan las Asociaciones Nacionales de Fabricantes de Calzado y de Dueños de Barberías y Peluquerías.

El año 1946 resulta propicio a las actividades congresionales, viendo la luz cinco Leyes de mucha trascendencia: las números 1, sobre Seguro del Procurador; 9, de Retiro de Barberos, Peluqueros y sus similares (manicuristas y pedicuros); 10, de Colegiación obligatoria de las profesiones no universitarias; 12, de Retiro de Obreros del Estado, la Provincia, el Municipio y las entidades autónomas; 13, de Retiro Tabacalero.

Como consecuencia de las Leyes de colegiación universitaria y no universitaria, los Registros respectivos del Ministerio del Trabajo tienen inscriptos a los siguientes Colegios:

Colegios universitarios nacionales: Asociación Farmacéutica Nacional, Colegio Nacional de Graduados Universitarios en Administración Pública, Colegio de Ingenieros Civiles, Colegio de Ingenieros Agrónomos y Azucareros, Colegio Nacional de Maestros Químicos Azucareros, Colegio Nacional de Doctores en Ciencias Comerciales, Colegio Médico Nacional, Asociación de Optometristas, Colegio Nacional de Ingenieros Electricistas, Colegio Nacional de Doctores en Ciencias Sociales y Derecho Público, Licenciados en Derecho Diplomático y Consular y Graduados de Seminarios del Servicio Exterior, Federación Nacional de Doctores en Pedagogía, Colegio Nacional de Peritos Químicos, Agrónomos y Azucareros, Colegio de Contadores Públicos, Colegio Nacional de Ingenieros Mecánicos e Industriales, Colegio Nacional de Comadronas, Colegio Nacional de Enfermeras, Colegio Nacional de Enfermeros, Colegio Nacional de Doctores en Ciencias y en Filosofía y Letras, Colegio de Ingenieros Químicos, Químicos Azucareros e Industriales, Colegio Estomatológico Nacional y Colegio Nacional de Auxiliares Prácticos del Farmacéutico.

Colegios universitarios provinciales: Colegio Provincial de Enfermeros de Pinar del Río, Colegio de Ingenieros Civiles (Colegio Local de la Habana), Colegio Provincial de Enfermeros de Las Villas, Colegio Provincial de Enfermeros de Camagüey, Colegio Provincial de Enfermeros de Oriente y Colegio Local de Enfermeros de Santiago de Cuba.

Colegios no universitarios nacionales: Colegios Nacionales de Periodistas, de Maestros, de Químicos Industriales, de Maestros Normales y Equiparados, de Profesionales de la Música, de Locutores, de Profesores de Educación Física, de Kindergarten, de Mecánicos-Técnicos

Responsables, de Hogaristas, de Técnicos de Laboratorios Clínicos, de Maestros Agrícolas, de Quiropedistas, de Radio-Telegrafistas, de Profesores de Dibujo y Pintura y Dibujo y Modelado.

Colegios no universitarios provinciales y municipales:

Pinar del Río: Colegios Provinciales de Técnicos de Laboratorios de Pinar del Río, de Maestros Normales y Equiparados de Cabañas y de Maestros Normales y Equiparados de San Juan y Martínez.

La Habana: Colegio Provincial de Periodistas, Colegios Municipales de Profesores de Educación Física, de Profesionales de la Música, de Maestros Normales y Equiparados de La Habana, de Maestros Normales y Equiparados de Bauta, de Maestros de Enseñanza Primaria de Marianao, de Kindergarten de La Habana, de Técnicos de Laboratorios Clínicos de La Habana, de Agentes Oficiales de la Propiedad Industrial, de Maestros Normales y Equiparados de Jaruco, de Maestros Normales y Equiparados de Güira de Melena y de Maestros Normales y Equiparados de Güines.

Matanzas: Colegios Provinciales de Periodistas y de Técnicos de Laboratorios Clínicos.

Las Villas: Colegios Municipales de Música de Cienfuegos, de Maestros de Enseñanza Común de Yaguajay, de Maestros Normales y Equiparados de Santa Clara, de Maestros de Enseñanza Común de Abreus, de Maestros de Instrucción Primaria de San Fernando de Camarones, de Maestros de Enseñanza Común de Sancti-Spíritus, de Maestros Normales y Equiparados de La Esperanza, de Maestros de Enseñanza Común de Calabazar de Sagua, de Maestros de Enseñanza Común de Vueltas, de Maestros Normales y Equiparados de Palmira, de Maestros de Enseñanza Común de Rancho Veloz y de Maestros Normales Equiparados de Camajuaní.

Camagüey: Colegios Municipales de Técnicos en Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias y Plomeros Maestros Instaladores, de Laboratorios Clínicos y de Agrimensores y Tasadores de Tierras del Municipio de Camagüey.

Oriente: Colegios Municipales de Técnicos de Laboratorios Clínicos y de Agrimensores y Tasadores de Tierras del Municipio de Santiago de Cuba.

Entre las instituciones mixtas aparece la Federación de Profesionales Auxiliares de la Medicina, que reúne profesionales universitarios y no universitarios. Cabe indicar también que los Colegios de Abogados no están registrados, a pesar de encontrarse investidos de personalidad jurídica.

Asimismo marca 1946 crecientes actividades de las Comisiones de Inteligencia de los distintos Puertos, que van adoptando tarifas o modificando las existentes, que contemplan la vuelta a la normalidad de paz, que los embarques marítimos tomen sus cauces naturales.

Muchas veces se ha invocado que los periódicos tienen características de empresas de servicio público, sin que nadie discuta su indudable influencia en la vida social. Sin embargo, el Decreto 328 declara que deben cerrar, junto con las radiodifusoras de noticias, los días de fiestas y duelo nacionales, con la tesis que el artículo 67 de la Constitución rige para toda clase de establecimientos industriales y comerciales. En este caso, dejando a un lado la recta interpretación del precepto constitucional, priva el interés de los trabajadores beneficiados, como en el descanso semanal, sobre el impersonal de la colectividad.

Las dificultades económicas para operar nuestra marina mercante, como son las faltas de fletes de regreso, las horas de trabajo, el descanso retribuído y los tipos de buques en relación con el número de tripulantes, han provocado diversas medidas, entre las que cabe citar el aporte compensatorio por tonelaje insuficiente. El aporte básico de $ 0.02 por tonelada hombre mensual, elevado más tarde, se obtiene multiplicando el número de tripulantes por las toneladas gruesas de registro de cada barco, abonándolo el Gobierno como parte de la política de fomento de la marina mercante.

Para el mejor cumplimiento de las regulaciones del trabajo a domicilio, el Decreto 2257 creó las Bolsas de reparto de costura, ya que las confecciones han sido campo propicio al clandestinaje y los bajos salarios; contratándose siempre las labores a destajo, por falta de fiscalización natural y la práctica de aumentar la productividad con costos inferiores.

Comparable a los obstáculos para operar la marina mercante surgen, en forma de disposiciones administrativas, una serie de medidas sobre jornada máxima y salarios, mantenimiento de personal, que pronto darán traste con el funcionamiento costeable de ferrocarriles, ómnibus y tranvías. Las empresas, después de agotadas sus reservas, de suspender pagos de dividendos a bonistas y accionistas, si los ingresos no cubren los gastos, tienen que replantear su economía o pasar a manos del Estado, dentro de la política llamada por los franceses de "nacionalización de las pérdidas".

El Decreto 2964, reconocido popularmente como del 6 por 8, inició el ciclo de la incosteabilidad, a ciencia y paciencia de permitir su alegación, de probarla sin resultado y de la subsiguiente declaratoria de inconstitucionalidad pronunciada por el Tribunal Supremo. El proce-

dimiento es tan lento, las dilaciones judiciales materia de tal arraigo, que, al dictarse un fallo definitivo, el ambiente resulta favorable al desorden público, a seguir la línea de menor resistencia, que nunca la ofrece la organización profesional de trabajadores interesada.

Confirmando la independencia del cierre de establecimientos, limitado a los Municipios de primera y segunda clase, de la jornada máxima laborable, que rige nacionalmente, la Resolución 928 estipula que el artículo 66 de la Constitución, al fijar las ocho horas diarias y las cuarenta y cuatro semanales, implica conceder un día de reposo completo a la semana.

El disfrute de los días de fiestas y duelo nacionales, en el sector portuario, ha tratado de encauzarse resolutivamente, teniendo en cuenta las modalidades propias de listas rotativas, promedio de trabajadores con derecho a la indemnización o salario perdido, forma de correr las listas, cuando existe la presunción que se hubiera laborado.

Hasta que fuera normalizado el abastecimiento, la Oficina de Regulación de Precios y Abastecimiento, la ORPA, concedió facultades al Ministerio del Trabajo para reglamentar el pago de comisiones a los agentes vendedores. Para repartir equitativamente esos productos de la venta de artículos alimenticios, la Resolución 966 dispuso que se prorrateara entre los vendedores del almacén que hiciera la distribución, pues la dislocación producida por la guerra provocó operaciones fuera de las zonas asignadas a los comisionistas.

Con el transcurso de los años, el Congreso reafirma el criterio de cubrir ciertos riesgos a través de Retiros, que alcanzan a determinado sector o profesión. En 1947 se crean el Retiro de Artes Gráficas y los Seguros Farmacéutico y del Abogado (más bien una revisión del existente).

La mecanización o tecnificación de los procesos rudos de trabajo, la sustitución de la mano de obra por maquinarias que tienden a eliminarla y abaratar los costos, han aparecido en los puertos bajo la forma de "ferries" y "sea-trains". Para atenuar los efectos del desempleo, ha sido necesario apelar al llamado "feather-bedding" o uso de personal sin atribuciones substanciales, del que podía prescindirse fácilmente.

Los portuarios, consiguientemente, son enemigos naturales de esos buques, que disminuyen las operaciones de carga y descarga, fuentes del trabajo marítimo. Por otro lado, los ferroviarios poseen intereses antagónicos, pues los vagones corren naturalmente por las vías nacionales, en lugar de transferirse la carga menos pesada a los camiones y rastras.

Ese problema, latente aún, trató de regularlo el Decreto número 1, declarado inconstitucional, y el servicio de "sea-trains", esencial para el transporte de grandes maquinarias, troncos de árboles y cosas de gran peso y tamaño, continúa interrumpido.

Para atender a las cuestiones especializadas, de actividades con particular importancia, siguiendo el precedente de la Oficina Nacional de Asuntos Marítimos, se autorizó por Decreto 1526 la creación de la Oficina Nacional de Asuntos Azucareros, básica en un país cuya principal riqueza es la caña y que encauza la industria azucarera, antes de acuñarse el término economía dirigida, por medio de normas oficiales y uniformes.

El artículo 67 de la Constitución sólo obliga a cerrar los establecimientos industriales y comerciales, los espectáculos públicos en su caso (el 7 de diciembre), y a pagar los salarios correspondientes como consecuencia de la paralización impuesta por la conmemoración patriótica. Consecuentemente, las actividades que no tengan concepto de industriales o comerciales, de espectáculos, pueden seguirse desenvolviendo ininterrumpidamente.

Sin embargo, la Resolución 1146, después de reconocer que el cierre no es compulsorio para la agricultura, aplica el precepto como si sus párrafos segundo y tercero fueran independientes, como si el pago de la retribución resultara ajeno a vacar por mandato constitucional. En el fondo se propende a que los trabajadores de las colonias de caña perciban un día extra de jornal, pues, en lugar de cumplirse la regla de parar, rige la excepción de continuar laborando al unísono con el ingenio y de cobrar doble durante la zafra.

El alcance de la Resolución quedó limitado al aclararse que sus beneficios excluían al trabajador agrícola que percibe retribución por unidad de obra, a precio alzado o por ajuste, (es decir, la mayoría del personal de las colonias, como los macheteros y carreteros), a menos que el patrono le hubiera impuesto la obligación de realizar determinada tarea diaria.

Otra Resolución, la 1169, aclara también que los trabajadores que aren y cultiven la tierra en campos de caña empleando equipos motorizados, así como los carreteros, tractoristas y camioneros dedicados al transporte, acarreo y distribución de la caña, tienen la condición de trabajadores agrícolas.

Entre los esfuerzos realizados para lograr la estabilidad de los contratos, la continuidad de las relaciones obreropatronales, figura el Decreto 4504, dictado para las agencias de productos extranjeros. Según sus términos, las representaciones no son cancelables ni transferibles

cuando produzcan desplazamientos, a menos que el agente cometiera alguna de las faltas que enumera probada en expediente, y que la venta ulterior de los mismos productos o artículos extranjeros marcarios constituye sucesión o continuación.

El Congreso, por Ley 4 de 1948, recogió y modificó las disposiciones del Decreto 3383 de 1943, dando verdadera fuerza al Retiro Azucarero y estructura definitiva. Asimismo creó el Retiro de Corredores de Aduana, y modificó la legislación del Retiro Ferroviario y Tranviario, que tiende a abarcar todas las fases del transporte. El Retiro de los Trabajadores de las Industrias Eléctrica, Gas y Agua, por el contrario surge del Decreto 3006.

Asimismo queda legalizada la semana de cinco días en los bancos, de lunes a viernes, a la usanza norteamericana. El Decreto reglamentario considera bancos a cualesquiera instituciones bancarias, sucursales y corresponsales, y dispone que abran el sábado más próximo, cuando la fiesta o duelo nacional caiga el viernes o lunes, a fin de evitar tres días seguidos de paralización. La concesión de las cuarenta horas, todo el año, hace que los bancos queden excluídos de la jornada de verano.

Bajo la supervisión del Ministro del Trabajo, se instituye en el Retiro Marítimo una Caja de Anticipos, con capital inicial de quinientos mil pesos, sistema que irá aplicándose sucesivamente a otras instituciones de previsión social.

Posponiendo un año su vigencia, por razones que señala como tiempo prudencial para variar la forma de contratación y fabricar envases más reducidos, el Decreto 1581 proclama, por razones de higiene y humanidad, la necesidad de prohibir que el peso máximo de los sacos y bultos manipulados por trabajadores exceda de doscientas libras cada uno. Como el problema resulta más complicado de lo que parece, ha ido aplazándose la vigencia del Decreto y se realizan estudios para que rija en la industria azucarera, donde los sacos fluctúan entre trescientas veinticinco y trescientas setenticinco libras, pero cuya manipulación va paulatinamente mecanizándose, salvo para entongar y desentongar en las bodegas de los buques. En ese orden de cosas hay un nuevo elemento a considerar, con la decidida oposición de los portuarios: los embarques de azúcares a granel.

Como indudable mejora en la contratación individual, en relación con las cajas de retiro y previsión social, nuestra legislación permite, dentro de la teoría de la indemnización de los daños y perjuicios sufridos por despidos injustos, que los trabajadores descuenten las cotizaciones de los salarios percibidos de las reclamaciones, acreditándoseles

el tiempo correspondiente, para que no pierdan tiempo ni derecho alguno como asegurados.

Las Ordenanzas Sanitarias, con la evolución de las manufacturas modernas, de los nuevos riesgos para la salud y la vida de empleados y obreros, de los organismos de previsión especializados, requería delimitación de facultades entre los Ministerios de Trabajo y de Salubridad, la promulgación del Reglamento de Higiene del Trabajo, contenido en los Decretos 2318 de 1948 y 1411 de 1949, que establecen medidas generales, clasificación de los centros laborales, requisitos de instalación, de funcionamiento (ventilación, temperaturas), trabajos diurno y nocturno, aseo, servicio de agua, guardarropía, comedores, protección contra incendios, substancias nocivas, servicios médicos. La Junta Nacional de Higiene del Trabajo es la encargada de dar flexibilidad al Reglamento y adaptarlo a las necesidades cambiantes de esa rama de la protección al trabajador, sometida a continuas mutaciones.

La suerte de los músicos y artistas, que siguen sus vocaciones y dependen, como factor principal, del favor público, de las simpatías que conquistan con su arte, preocupa grandemente a los gobernantes, que han tratado de darle auge al teatro, radio, cine y televisión nacionales, de regular la contratación individual y colectiva, pero admitiendo la eventualidad y falta de permanencia de las labores, a los efectos de que los contratos sean celebrados por tiempo fijo y puedan terminar por la causa natural de extinguirse el término de su concertación.

Los comisionistas, dedicados a actividades mediatorias en la industria y el comercio, si prestaban servicios a más de un patrono no coligado, perdían el concepto de trabajador, a todos los efectos de la legislación social. La dependencia técnicoadministrativa y económica con el mismo empleador, consagrada en el artículo 1 del Decreto 798 de 1938, fué causa determinante de ese criterio excluyente y de orden práctico, revocado después para los agentes comerciales.

El año 1949 se dictan por el Congreso dos Leyes de Seguros, favoreciendo a Veterinarios y Arquitectos, y las tres relativas a los Retiros Odontológico, de la Harina y del Comercio, siguiendo las pautas anteriores para organismos análogos.

Completando la función indemnizatoria de la legislación sobre accidentes del trabajo, la recuperación de la capacidad perdida, el Decreto 224 revisa y mejora el Catálogo de Mecanismos para su prevención, que rige en la actualidad por extensiones anuales. Dentro de la propia función de profilaxis, se dictan medidas de protección en los servicios públicos y privados de radiología, radioterapia y radium-terapia, con el obligado corolario de vacaciones de tres meses, distribuídos en forma

tal que permita recuperarse a los trabajadores manuales e intelectuales expuestos a esos riesgos consecuencia de la moderna ciencia.

Al terminar la guera, algunas industrias, como la textil, perdieron el monopolio virtual del mercado de consumo interno y sufrieron el impacto de la competencia extranjera, debiendo cerrarse fábricas o reducir la producción, intentarse la protección aduanera, combatirse el clandestinaje y el contrabando. Reconociendo derechos preferentes a los trabajadores textiles desplazados, con su patrono y los del sector, el Decreto 1544 los declara excedentes. Posteriormente, en relación con las fábricas nuevas, se les dieron las mismas prerrogativas, limitadas a las estipulaciones contractuales vigentes en cada centro laboral y sujetas a las reglas escalafonarias, entrando los empleados y obreros por los últimos números.

Dando a la jornada de verano carácter permanente, el Decreto 1696 deroga el 1679 de 1947, que le dió origen, sin reproducir en la parte expositiva cuáles son su razón de ser y campo de aplicación, justificándola con los argumentos de plasmar en un texto legal único las sugerencias de patronos y obreros interesados. Más delante, la jornada se extiende a otros sectores, ajenos al ejercicio del comercio, cuya paralización puede afectar económicamente. Las actividades gastronómicas (salvo en los clubs o sociedades de recreo) y la prestación de servicios médicos y hospitalarios, no son susceptibles de interrumpirse o posponerse, como las compras mercantiles, a menos de emplear personal adicional.

El pretexto del verano, para trabajar menos, resulta poco atendible por diversos motivos. Climatológicamente hablando, no hay justificación para cerrar una o dos tardes, ni debe alegarse que las condiciones atmosféricas son tan desfavorables que imponen la recuperación de un desgaste extraño a otros países y regiones de temperaturas más elevadas, de coeficientes de humedad mayores. Se trata, únicamente, de ofrecer fuera de las vacaciones normales (las más altas del mundo y que pueden tomarse en verano) nuevo aliciente o prueba de buena convivencia entre patronos y trabajadores, en forma que no altere la economía de las empresas; partiendo de la base, falsa o cierta, sustanciada por el cierre dominical, que la adquisición de mercaderías tiene idéntico volumen y puede desarrollarse lo mismo durante treinta y seis o cuarenta horas que cuarenta y cuatro semanales. La jornada de verano resulta, además, discriminatoria, pues no beneficia a los trabajadores dedicados a las faenas más rudas, como las industriales de todo género.

Un nuevo Retiro se añade a los existentes en 1950, el Gastronómico, junto a las iniciativas congresionales creadoras del Retiro del

Congreso, modificativas de los Retiros oficiales del Ejército y la Marina, Escolar y de Comunicaciones.

La inclusión de las refinerías, como dependencias de ingenios, en el régimen de salarios azucareros, sin beneficio directo y automático de los mejores precios de venta, provocó la concesión de créditos gubernativos, al admitirse oficialmente que las erogaciones eran superiores a las posibilidades financieras y, finalmente, la exclusión de las no ubicadas en centrales azucareros.

En cuanto a los embarques, terminada la guerra, había que volver a la normalidad portuaria, a la libertad de los propietarios de azúcares elaborados de exportarlos por los puertos que estimaran conveniente. Aun dentro del dirigismo tradicional de la industria azucarera, el Tribunal Supremo de Justicia estimó inconstitucional que se impusiera por decreto el uso de un puerto o la determinación oficial del regular de embarque.

Para dar facilidades a los trabajadores manuales e intelectuales, que resultaran electos en cargos del Estado, la Provincia y el Municipio, quedó modificado el Decreto 798 de 1938, en el sentido que sus contratos laborales permanecerían en suspenso durante los mandatos respectivos y en aptitud de volver a las empresas patronales al cesar los mismos.

Al conceder la licencia por enfermedad a los empleados y obreros, el artículo 23 del Decreto 798 de 1938 derivó la facultad reglamentaria del Decreto con fuerza de ley 276 de 1934, pero excediéndola al convertir en retribuída la ausencia en caso de fallecimiento de ascendientes, descendientes, hermanos o cónyuge. La nueva redacción del precepto, consecuencia de Sentencia de inconstitucionalidad, aclara también que la enfermedad puede justificarse tanto con certificado médico como de dentista, que las palabras mes y año se refieren al calendario, no al transcurso de treinta o trescientos sesenta y cinco días. Por otro lado, el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, en reciente Sentencia, estableció una relación lógica entre los tres días de licencia y el mes, aclarando que los trabajadores debían de laborar con treinta días de anterioridad a su reclamación.

Sin entrar en la reglamentación de la Ley 10 de 1946, sustantiva de la colegiación obligatoria no universitaria, aplazada por el Decreto 841 de 1948, el Decreto 4101 trata de regular la propia del magisterio, que presenta características especiales y se rige por los artículos 47 y 57 de la Constitución, en vez de exclusivamente por el artículo 70.

Durante las llamadas vacas gordas, el azúcar alcanzó el precio de veintidós centavos la libra. En esa época, la legislación social apenas

Al recoger los aspectos trascendentales de la problemática del trabajo, de la legislación y práctica sociales, con posibles y sensibles omisiones, se desprende una observación de conjunto: el enorme avance logrado en los últimos diez y nueve años, la favorable comparación de las instituciones cubanas con las de otras naciones.

Dejando a un lado los principios constitucionales, de gran alcance y extensión, que dan garantías de perdurabilidad a los aspectos básicos laborales, una visión de conjunto señala únicamente vacíos en cuanto a los Tribunales, Ley de Procedimiento, Código del Trabajo y evolución científica de los Seguros y la Seguridad Social.

En la organización administrativa nacional, figuran el Ministerio del Trabajo, sus Oficinas Provinciales, las Comisiones de Inteligencia de los Puertos, las Comisiones Locales y Nacional de Cooperación Social; la libertad sindical o de asociación, se traduce en la existencia y funcionamiento de confederaciones, federaciones, sindicatos, colegios universitarios y no universitarios; la contratación laboral en 4,152 convenios colectivos inscriptos, con fuerza obligatoria, y la existencia de normas y garantías para desenvolver las relaciones obreropatronales; las jornadas máximas laborables, los descansos dominical y retribuído, la jornada de verano, nos colocan hasta en un plano humorístico, de país donde el reposo es regla; los métodos para fijar los salarios mínimos, acordes con la maquinaria establecida internacionalmente, que toma en consideración todos los factores que deben influir en la retribución, capaz de bastar para un nivel de vida adecuado; la salvaguarda de la mujer y menores, como misión tuitiva primordial, la protección a la mano de obra nativa y naturalizada, a los trabajadores contra accidentes, enfermedades profesionales, y riesgos de vejez e invalidez.

Al celebrarse el Cincuentenario se impone aprovechar las enseñanzas del pasado, errores y aciertos; planear el futuro con visión más certera y verdadero concepto de la nacionalidad; haciendo un alto en el camino recorrido, restablecido el equilibrio entre los intereses individuales y los colectivos, después del exagerado y sucesivo predominio de unos y otros.

Empero, las mejoras legislativas, que deben encaminarse por la vía del progreso constante, con el único freno de los valores primordiales de la economía nacional y los consumidores, de nada sirven sin política laboral firme y definida, inspirada en la justicia social, no en intereses alternantes y transitorios, opuestos a los beneficios permanentes para los trabajadores y la República en general.

BIBLIOTECA PÚBLICA
NO CIRCULANTE
MINISTERIO DE HACIENDA - REPUBLICA DE CUBA - BIBLIOTECA - AÑO DE LA REFORMA AGRARIA -